

**TESIS DOCTORAL**

**EL ACCESO A LA VIVIENDA SOCIAL  
DE LAS PERSONAS SIN HOGAR**

**ESTUDIO DE CASOS: ALEMANIA, ESPAÑA, FINLANDIA Y REINO UNIDO**

**VOL. I**

**JOSÉ ADELANTADO GIMENO**

**DIRECTOR**

**DNI: 38488741 N**

**GUILLEM FERNÁNDEZ EVANGELISTA**

**DOCTORANDO**

**DNI: 44011003 C**

---

**DOCTORADO EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y TRANSFORMACIÓN SOCIAL**

**INSTITUTO DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA BARCELONA**

**DEPÓSITO: 14 DE DICIEMBRE 2015**



## **Agradecimientos:**

*Escribir una tesis te obliga a firmar con nombre y apellidos. Son formalidades y protocolos. Se debe dar la cara por las opiniones de cada uno. Pero no sería justo decir que este es solo mi trabajo de investigación. Entre las manos tienes el resultado de horas de lectura, estudio, análisis y síntesis, pero también de reflexiones con mi director, debates, conversaciones y experiencias compartidas.*

*Escribir una tesis no deja de ser una obra colectiva de todas las personas con las que nos hemos acompañado durante años, en el camino por el derecho a la vivienda y contra el sinhogarismo, que es una lucha por la dignidad humana: las personas de la Associació ProHabitatge, la FEANTSA, el Housing Rights Watch, la FePSH, Cáritas, FOESSA, ClinHab, la Universidad de Barcelona, el Consejo de la Vivienda Social de Barcelona, la Fundació Arrels, Servicios Sociales de San Juan de Diós, el movimiento de la okupación, las personas que tanto me han enseñado sobre la resistencia cotidiana de la calle (Enric, Paco, Josep, Christian, Hannu, Eric...) y a las que les arrancaron la vida como a Rosario Endrinal.*

*Escribir una tesis se lleva bien con los ánimos de mi madre y de mi padre, la banda sonora de mi hermano, la alegría de mi cuñada y las sonrisas de mis sobrinos.*

*Escribir una tesis es factible si tienes el compromiso de amigos y amigas de luchas y militancias o el apoyo incondicional de mi familia cooperativa de Coop57, que ha sufrido una excedencia.*

*Escribir una tesis no hubiera sido posible sin el amor y los sueños contigo, Christel.*

*Escribir una tesis no es posible sin una vivienda donde desarrollar un hogar.*

*Escribir una tesis me ha enseñado lo afortunado que soy.*



## CONTENIDO

<b>CAPITULO I: INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
1.1. Planteamiento del problema de investigación.....	1
1.2. Propósito y objetivos de la investigación .....	2
1.3. Pregunta de investigación y enfoque teórico .....	3
1.4. Posición epistemológica y método de investigación .....	4
1.5. Principales contribuciones de la investigación .....	6
1.6 Estructura de la investigación .....	7
<b>CAPÍTULO II: LA VIVIENDA SOCIAL Y LAS PERSONAS SIN HOGAR EN LA INVESTIGACIÓN SOCIAL</b>	<b>9</b>
2.1 Antecedentes del sinhogarismo .....	9
2.1.1 Pobreza y soluciones residenciales durante la Edad Media.....	10
2.1.2 Pobreza y soluciones residenciales en la Edad Moderna .....	14
2.1.3 Pobreza y soluciones residenciales en la Edad Contemporánea.....	20
2.2 Vivienda y Pobreza como problema social .....	22
2.2.1 La perspectiva marxista de la pobreza y el problema de la vivienda.....	25
2.2.2. Pobreza y Vivienda desde la perspectiva weberiana .....	28
2.2.3 Pobreza y Vivienda desde la perspectiva durkheimiana .....	30
2.3 La Investigación social sobre el sinhogarismo en el Siglo XX.....	32
2.3.1 Primera etapa 1900 - 1945.....	32
2.3.2 Segunda etapa 1945 - 1975.....	34
2.3.3 Tercera etapa: 1975 – primera década del Siglo XXI .....	37
2.3.4 La sociología de la vivienda .....	42
2.3.5 La sociología de las personas sin hogar .....	43
2.3.6 La sociología de la residencia como propuesta .....	44
2.3.7 Debates y retos actuales sobre sinhogarismo en Europa .....	45
2.4 Conclusiones .....	53

<b>CAPÍTULO III: VIVIENDA SOCIAL, HOGAR Y PERSONAS SIN HOGAR</b>	<b>55</b>
3.1 La relación entre los conceptos de Vivienda y Hogar .....	56
3.1.1 La vivienda adecuada y el desarrollo de un hogar.....	61
3.2 Exclusión residencial, personas sin hogar y sinhogarismo.....	63
3.2.1 Límites y críticas conceptuales a ETHOS.....	71
3.3 Causas, factores de riesgo y desencadenantes del sinhogarismo.....	74
3.4 La prevención del sinhogarismo.....	78
3.5 Las personas sin hogar y el derecho a la vivienda adecuada .....	81
3.5.1 Vivienda social y prevención del sinhogarismo en el marco de los derechos humanos en el Consejo de Europa.....	83
3.6 Vivienda social y Personas Sin Hogar .....	86
3.6.1 Sistemas de asignación de vivienda social.....	89
3.6.2 Obstáculos para el acceso a la vivienda social de las personas sin hogar .....	91
3.7 Políticas para la erradicación del sinhogarismo en Europa.....	93
3.8 Enfoques Tradicionales versus Enfoques Modernos para abordar el sinhogarismo.....	97
3.9 Conclusiones .....	100
<b>CAPÍTULO IV: METODOLOGÍA E HIPÓTESIS</b>	<b>103</b>
4.1 Posición epistemológica.....	103
4.2 Selección del método de investigación .....	105
4.2.1 El estudio de caso como método de investigación .....	105
4.2.2 Estudio comparativo.....	107
4.2.3 Selección del tema: El acceso de las personas sin hogar a la vivienda social .....	109
4.2.4 Selección de países y de casos .....	111
4.2.5 Limitaciones y dificultades de la investigación.....	114
4.2.6 Recopilación de datos e información .....	117
4.3 Análisis de datos .....	127
4.3.1 Descripción del objeto de estudio .....	127
4.3.2 Clasificación y conexiones .....	128
4.3.3 Análisis .....	129

4.3.4 Comparaciones descriptivas y vínculos entre factores .....	131
4.4 Objetivos e hipótesis de investigación .....	132
4.4.1 Objetivo específico e hipótesis 1 .....	132
4.4.2 Objetivo específico e hipótesis 2 .....	133
<b>CAPÍTULO V: SINHOGARISMO Y VIVIENDA SOCIAL EN ALEMANIA</b>	<b>135</b>
5.1. El sinhogarismo y su marco legal en Alemania .....	135
5.2. Conceptualizando el sinhogarismo en Alemania .....	139
5.3. Factores de riesgo y perfiles del sinhogarismo en Alemania.....	143
5.4. Datos sobre el sinhogarismo en Alemania.....	146
5.5. Estrategia o política para la erradicación del sinhogarismo en Alemania .....	150
5.6. La política de vivienda social en Alemania .....	151
5.6.1 Obstáculos para el acceso a la vivienda social de las personas sin hogar en Alemania.....	160
5.7 Soluciones residenciales para las Personas Sin Hogar en Alemania .....	162
5.8 Conclusiones .....	169
<b>CAPÍTULO VI: SINHOGARISMO Y VIVIENDA SOCIAL EN FINLANDIA</b>	<b>171</b>
6.1. El sinhogarismo y su marco legal en Finlandia.....	171
6.2. Conceptualizando el sinhogarismo en Finlandia .....	173
6.3. Factores de riesgo y perfiles del sinhogarismo en Finlandia .....	179
6.4. Datos sobre el sinhogarismo en Finlandia .....	181
6.5. Estrategias o políticas para la erradicación del sinhogarismo en Finlandia .....	184
6.6. La política de vivienda social en Finlandia.....	189
6.6.1 Obstáculos para el acceso a la vivienda social de las personas sin hogar en Finlandia .....	194
6.7 Soluciones residenciales para las personas sin hogar en Finlandia .....	196
6.8 Conclusiones .....	204
<b>CAPÍTULO VII: SINHOGARISMO Y VIVIENDA SOCIAL EN EL REINO UNIDO</b>	<b>207</b>
7.1. El sinhogarismo y su marco legal en el Reino Unido.....	207
7.2. Conceptualizando el sinhogarismo en el Reino Unido .....	213

7.3. Factores de riesgo y perfiles del sinhogarismo en el Reino Unido .....	217
7.4. Datos sobre el sinhogarismo en el Reino Unido .....	219
7.4.1 El sinhogarismo oficialmente reconocido en el Reino Unido .....	219
7.4.2 Tendencias del “sinhogarismo en calle” en el Reino Unido .....	223
7.5. Estrategia o política para la erradicación del sinhogarismo en el Reino Unido .....	231
7.6. La política de vivienda social en el Reino Unido .....	236
7.7 Soluciones residenciales para las Personas Sin Hogar en el Reino Unido .....	244
7.8 Conclusiones .....	252
<b>CAPÍTULO VIII: SINHOGARISMO Y VIVIENDA SOCIAL EN ESPAÑA</b>	<b>255</b>
8.1 El sinhogarismo y su marco legal en España .....	255
8.2 Conceptualizando el sinhogarismo en España .....	261
8.3 Factores de riesgo y perfiles del sinhogarismo en España .....	265
8.4 Datos sobre el sinhogarismo en España .....	268
8.5 Estrategia o política para la erradicación del sinhogarismo en España .....	275
8.6 Política de vivienda social en España .....	278
8.6.1 Obstáculos para el acceso a la vivienda social de las personas sin hogar en España .....	287
8.7 Soluciones residenciales para las personas sin hogar en España .....	289
8.7.1 ¿Es posible un enfoque <i>Housing First</i> en España? .....	293
8.8 Conclusiones .....	296
<b>CAPÍTULO IX: DISCUSIÓN SOBRE LOS SISTEMAS DE PROVISIÓN DE VIVIENDA SOCIAL Y EL SINHOGARISMO</b>	<b>299</b>
9.1 Definiciones de sinhogarismo .....	299
9.2 Las definiciones de sinhogarismo en relación a la Tipología ETHOS .....	305
9.3 Tendencias generales del sinhogarismo .....	315
9.4 Conceptualización de la vivienda social .....	323
9.6 Estructura de la tenencia en el sistema de provisión residencial .....	335
9.7 Tendencias de la vivienda social .....	338
9.8 Contrastación de la Hipótesis 1 .....	344

9.9 Conclusiones .....	348
<b>CAPÍTULO X: DISCUSIÓN SOBRE EL ACCESO DE LAS PERSONAS SIN HOGAR A LA VIVIENDA SOCIAL Y SUS OBSTÁCULOS</b>	<b>351</b>
10.1 Estrategias que abordan el sinhogarismo desde la prevención y la vivienda .....	352
10.1.1 ¿Qué países disponen de una estrategia? .....	353
10.1.2 ¿Objetivos claros y cuantificables? .....	353
10.1.3 ¿Qué Gobernanza?.....	355
10.1.4 ¿Estrategias basadas en la evidencia? .....	356
10.1.5 ¿Presupuestos suficientes? .....	357
10.1.6 ¿Contemplan la prevención del sinhogarismo? .....	360
10.1.7 ¿Facilitan el acceso a la vivienda social? .....	362
10.2 Contratación de la Hipótesis 2 .....	365
10.3 Obstáculos para el acceso de las personas sin hogar a la vivienda social .....	367
10.4 La experiencia de las Personas Sin Hogar entrevistadas .....	377
10.5 Conclusiones .....	386
<b>CAPÍTULO XI: CONCLUSIONES FINALES</b>	<b>389</b>
11.1 Principales conclusiones de la investigación .....	392
11.2 Otras aportaciones de la investigación .....	394
<b>CAPITULO XXII: BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>397</b>

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Las áreas del sinhogarismo y la exclusión residencial .....	68
Figura 2: Los ámbitos de exclusión del sinhogarismo .....	73
Figura 3: La cuestión del sinhogarismo .....	75
Figura 4: Las múltiples causas del sinhogarismo .....	76
Figura 5: Cambios en los enfoques de intervención sobre sinhogarismo .....	98
Figura 6: Modelo de escalera para atender a las personas sin hogar en Helsinki. 2004 .....	198
Figura 7: Modelo Housing First. Finlandia. 2008 .....	199
Figura 8: Estructuras para la atención a las personas sin hogar. España .....	292

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Las funciones de una vivienda y consecuencias de su pérdida .....	64
Tabla 2: Tipología Europea del Sinhogarismo y la Exclusión Residencial (ETHOS) .....	70
Tabla 3: Causas, factores de riesgo y desencadenantes de sinhogarismo .....	77
Tabla 4: Características que definen la vivienda social .....	88
Tabla 5: Sistemas de asignación de vivienda social .....	89
Tabla 6: Modelos de provisión de vivienda social en la UE .....	90
Tabla 7: Marco conceptual para la investigación .....	128
Tabla 8: Tipología Wohnungsnotfälle .....	141
Tabla 9: Número de Viviendas Sociales por Länder. Alemania. 2002 – 2010 .....	158
Tabla 10: Servicios de atención para las personas sin hogar. Múnich .....	168
Tabla 11: Definiciones de sinhogarismo en relación a la Tipología ETHOS en los 4 países ...	307
Tabla 12: Proximidad entre definiciones de sinhogarismo y la Tipología ETHOS en los 4 países .....	313
Tabla 13: Objetivos y criterios de asignación en las viviendas sociales en los 4 países .....	328
Tabla 14: Características vivienda social en relación a la definición de FEANTSA en los 4 países .....	330
Tabla 15: Proximidad entre conceptualización de la vivienda social y FEANTSA en los 4 países .....	334
Tabla 16: Sistemas de alojamiento de vivienda social. 2003 – 2013 .....	343
Tabla 17: Estrategias integrales para erradicar el sinhogarismo .....	352

Tabla 18: Niveles de sinhogarismo y estrategias basadas en la prevención y el acceso a la vivienda social en los 4 países.....	366
Tabla 19: Obstáculos para el acceso a una vivienda social de las personas sin hogar definidas en el caso tipo en los 4 países.....	369
Tabla 20: Perfiles sociodemográficos de las 4 PSH.....	379
Tabla 21: Factores de riesgo presentes en las 4 PSH.....	381
Tabla 22: Situaciones de sinhogarismo y exclusión residencial según Tipología ETHOS para las 4 PSH.....	383
Tabla 23: Acceso y obstáculos para acceder a una vivienda social para las 4 PSH.....	385

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Personas Sin Hogar en alojamiento provisional en Berlín y Sajonia. 1994 - 2003..	147
Gráfico 2: Personas Sin Hogar que se alojan provisionalmente bajo la legislación de orden público (Ordnungsbehördengesetz) en la Renania del Norte-Westfalia. 1986 - 2011 .....	149
Gráfico 3: Parque de vivienda según régimen de tenencia. Alemania. 2013 .....	152
Gráfico 4: Producción de viviendas sociales (en miles). Alemania del Oeste y del Este. 1950-2001.....	154
Gráfico 5: Reducción en números absolutos Viviendas Sociales por Länder. Alemania. 2002 – 2010.....	159
Gráfico 6: Evolución de las personas sin hogar (En miles). Finlandia. 1987 – 2014.....	182
Gráfico 7: Evolución de las personas sin hogar según categorías. Finlandia. 1987 - 2014.....	183
Gráfico 8: Evolución personas sin hogar cronificadas. Finlandia - Ciudades PAAVO – Helsinki. 2008 -2014 .....	188
Gráfico 9: Parque de vivienda según régimen de tenencia. Finlandia. 2013 .....	190
Gráfico 10: Producción de vivienda social. Finlandia. 1950 - 2009 .....	191
Gráfico 11: Oferta de plazas en albergues y en viviendas. Helsinki. 1970 – 2011.....	202
Gráfico 12: Viviendas sociales e inquilinos de la Y-Foundation. 1986 – 2013 .....	203
Gráfico 13: Sinhogarismo oficialmente reconocido. Inglaterra. ....	221
Gráfico 14: Sinhogarismo oficialmente reconocido. Escocia.1998/1999 - 2014/2015.....	222
Gráfico 15: Personas en situación de calle. Escocia. 2009/10 – 2014/2015 .....	225
Gráfico 16: Personas en situación de calle de larga duración. Escocia. 2009/10 – 2014/2015.....	226

Gráfico 17: Personas en situación de calle. Recuento y Estimación. Inglaterra Administraciones Locales. 2010 - 2014 .....	227
Gráfico 18: Número de personas en situación de calle. Londres. 2003/04 – 2014/15 .....	229
Gráfico 19: Flujo de personas en situación de calle. Londres. 2003/04 – 2014/15 .....	230
Gráfico 20: Parque de vivienda según régimen de tenencia. Reino Unido. 2013 .....	238
Gráfico 21: Vivienda Social (en miles). Reino Unido. 1980 – 2013 .....	239
Gráfico 22: Vivienda Social según régimen de tenencia. Asociaciones de Vivienda y Administraciones locales. Reino Unido. 1980 -2013.....	240
Gráfico 23: Personas en listas de espera para vivienda social. Inglaterra. 1997 – 2014 .....	241
Gráfico 24: Evolución del número medio diario de personas sin hogar alojadas en centros. España. 1999 - 2014 .....	270
Gráfico 25: Evolución de la capacidad y ocupación de la red de alojamiento. España. 1999 - 2014.....	271
Gráfico 26: Parque de vivienda según régimen de tenencia. España. 2011 .....	279
Gráfico 27: Evolución de viviendas iniciadas según calificación (en miles). España. 1981 – 2014 .....	281
Gráfico 28: Evolución del régimen de tenencia. España.1950-2011 .....	282
Gráfico 29: Vivienda Protegida iniciada según régimen tenencia*. España. 2005 - 2014.....	283
Gráfico 30: Tendencias de los niveles de sinhogarismo en los 4 países. 1999 – 2014 .....	315
Gráfico 31: Distribución de viviendas en régimen de propiedad y alquiler en los 4 países. 2013 .....	336
Gráfico 32: Porcentaje de viviendas en régimen de alquiler privado y social en los 4 países. 2013.....	337
Gráfico 33: Régimen de tenencia en propiedad y alquiler en los 4 países.. 1980 - 1995.....	340
Gráfico 34: Evolución del régimen de tenencia en propiedad en los 4 países. 1996-2013.....	341
Gráfico 35: Evolución del régimen de tenencia en alquiler en los 4 países. 1996-2013 .....	341
Gráfico 36: Evolución del alquiler social en los 4 países. 1996-2013.....	342
Gráfico 37: Dimensiones del parque de vivienda social y niveles de sinhogarismo en los 4 países. 2013 .....	346

## CAPITULO I: INTRODUCCIÓN

La presencia de personas sin hogar en el espacio público es una dramática expresión de la vulneración, sistemática y permanente, de Derechos Humanos. Miles de personas en Europa sufren esta realidad lo que representa un fracaso colectivo del sistema social, incapaz de proporcionar y satisfacer las necesidades residenciales de las personas sin hogar mediante unos estándares de dignidad legalmente establecidos en nuestras sociedades. El camino que lleva a la calle no es automático y se entiende como un proceso al que llamamos: *sinhogarismo*. Existe un largo y profundo debate sobre la causalidad del sinhogarismo. Esta investigación considera que más allá de la desafortunada toma de decisiones individuales de las personas, existen factores de riesgo y desencadenantes de carácter estructural, institucional, relacional y personal que determinan un *continuum* de situaciones de exclusión del derecho a una vivienda digna y adecuada. El estudio conceptualiza el sinhogarismo como una consecuencia del fracaso del sistema de provisión residencial y del sistema social.

### 1.1. Planteamiento del problema de investigación

Desde la Segunda Guerra Mundial hasta hoy, las políticas de vivienda en Europa han cambiado sus objetivos e instrumentos. Cada vez más, la vivienda se ha entendido como un producto de mercado y la intervención de la administración pública ha pasado de *proveer* vivienda social a *facilitar y permitir el acceso* a ésta. Se ha pasado de un carácter generalista a centrarse en ayudas hacia segmentos de población más necesitada (Sánchez, 2010). Aún y así, la revisión bibliográfica sobre los cambios en la extensión y el perfil de las personas sin hogar nos indica que las políticas de vivienda, y en particular las políticas de vivienda social, no cubren las necesidades residenciales de la población en general ni la mayoría de situaciones de exclusión de una vivienda adecuada.

Por otro lado, en algunos países, los modelos tradicionales de intervención con personas sin hogar están siendo substituidos por nuevos modelos de intervención que contemplan la vivienda como un factor esencial en los caminos de salida del sinhogarismo. Se está pasando de aliviar, estabilizar y rehabilitar la situación de las personas sin hogar en recursos residenciales temporales, a un modelo moderno

basado en la prevención del sinhogarismo y el acceso, lo antes posible y sin condicionantes, a una vivienda permanente con servicios de apoyo (Pleace, 2011a).

El sinhogarismo es una realidad a escala europea que, en los últimos años, ha aumentado de forma considerable en la mayoría de países (*Social Protection Committee*, 2013 y Busch-Geertsema et al., 2014). El aumento de la tasa de desempleo, del paro de larga duración, del mantenimiento del paro juvenil y el aumento de la tasa de riesgo de pobreza y exclusión social en la UE (*European Commission*, 2013), genera un escenario inminente de mayores necesidades de vivienda económicamente asequible y para ello se considera que el papel de la vivienda social es imprescindible.

En conclusión, el problema radica en que mientras se identifica la vivienda, y en particular la vivienda social, como un elemento clave para salir de los procesos de sinhogarismo, las políticas de vivienda de los Estados Miembro de la UE no están fomentando la vivienda social, sino que están reduciendo su peso respecto al stock total del parque de vivienda y limitando el acceso a ciertas situaciones de sinhogarismo.

## **1.2. Propósito y objetivos de la investigación**

Esta investigación tiene como propósito abordar la problemática de la extensión del sinhogarismo y las dimensiones de los parques de vivienda social en Europa, centrándose particularmente, en los problemas para el acceso a la vivienda social de las personas sin hogar.

Los objetivos de este estudio serán:

- Identificar los procesos de sinhogarismo a partir de situaciones residenciales de exclusión de una vivienda adecuada.
- Contextualizar los niveles de sinhogarismo con la evolución y los cambios en la estructura del sistema de provisión residencial.
- Estudiar las relaciones entre los niveles de sinhogarismo y las dimensiones de los parques de vivienda social en Europa.
- Analizar los obstáculos de acceso de las personas sin hogar a la vivienda social.

- Explicar las experiencias de las personas sin hogar en relación a la vivienda social.

Para abordar dichos objetivos el diseño de la investigación plantea realizar un análisis comparativo de tipo cuantitativo y cualitativo basado en el estudio de caso de cuatro países.

### 1.3. Pregunta de investigación y enfoque teórico

La primera revisión bibliográfica sirvió para determinar la importancia del parque de vivienda social en la resolución de las necesidades residenciales de la población y, en particular, de las situaciones de sinhogarismo, por lo que la pregunta de investigación inicial era:

*¿De qué forma las dimensiones del parque de vivienda social determinan los niveles de sinhogarismo en los países seleccionados?*

Después de profundizar en la investigación y detectar el importante e histórico debate sobre los factores individuales y estructurales de causalidad del sinhogarismo, la pregunta de investigación se reformuló:

*¿De qué forma las barreras para el acceso de las personas sin hogar a la vivienda social determinan los niveles de sinhogarismo?*

Partiendo de esta pregunta, se empezó la redacción del marco teórico que permitió reunir la información documental para poder confeccionar el diseño metodológico de la investigación. Para poder responder a la pregunta inicial se deben clarificar previamente diferentes cuestiones claves para el desarrollo de la investigación:

- ¿Qué se entiende por persona sin hogar en cada país? ¿Cuál es la extensión del sinhogarismo en cada uno de ellos?
- ¿Cuál ha sido la tendencia de los niveles de sinhogarismo en cada país? ¿A qué se debe el aumento o la reducción del número de personas sin hogar en estos países? ¿Qué variables pueden explicar esta tendencia?
- ¿Qué políticas de vivienda social se han desarrollado en los países? ¿Se han dirigido realmente a las personas sin hogar?

- ¿Qué barreras existen para el acceso a la vivienda social de las personas sin hogar?
- ¿Pueden obtenerse lecciones del análisis de estas experiencias en cada uno de estos países?

El marco teórico de esta investigación adopta una visión amplia al considerar el sinhogarismo como un *continuum* de situaciones de exclusión de una vivienda adecuada. La definición de vivienda social utilizada es también suficientemente amplia como para incluir los diferentes sistemas de provisión de vivienda social en cada país. El marco teórico recoge una revisión bibliográfica para acotar los conceptos de Hogar, (Mallett, 2004; Moore, 2007; Fox, 2007), Persona Sin Hogar (Avramov, 1998) y Sinhogarismo (Edgar y Meert, 2005) y su relación con el concepto de Vivienda y Vivienda Social (Ghekiere, 2007; Pleace, 2011b) en el contexto europeo. Por otro lado, para interconectar el papel de la vivienda social como elemento fundamental en los nuevos modelos de intervención (basados en la prevención del sinhogarismo y el acceso a la vivienda), se revisó la literatura relacionada con el concepto de Prevención (Cornes et al, 2004; Vallejo, 2006) y su aplicación a las políticas orientadas al sinhogarismo. Además, se realizó una revisión bibliográfica para ver la importancia de la vivienda y las personas sin hogar en la investigación social analizando las propuestas metodológicas de la Sociología de la Residencia.

La información recogida para el Marco Teórico proporcionó un conocimiento profundo de la teoría, que le da significado a la investigación ya que se propone la adopción de categorías, clasificaciones e instrumentos básicos para el desarrollo del estudio.

#### **1.4. Posición epistemológica y método de investigación**

En esta investigación se adopta el realismo crítico como posición epistemológica. Esto implica que la aplicación del análisis inductivo se realizará sobre la base de la comprensión de que los factores causales de los hechos serán dependientes y estarán interconectados (Downward et al., 1999). Como plantea Suzanne Fitzpatrick (2005), el debate sobre la causalidad del sinhogarismo es más teórico que práctico. Es necesario desarrollar un marco suficientemente flexible que permita la integración y vaya más allá de los enfoques estructurales y de los enfoques individuales. El realismo crítico asume que sus explicaciones son complejas. Por un lado tienen en cuenta múltiples mecanismos causales (a menudo interrelacionados), y por otro, abren la posibilidad a

que se llegue a una misma experiencia de sinhogarismo desde diferentes vías y factores de causalidad. Desde esta perspectiva, los factores causales interrelacionados, son propensos a explicar el sinhogarismo en cada caso particular. El reto es identificar patrones comunes que se puedan explicar por la "naturaleza cualitativa" de los antecedentes recurrentes, es decir, determinar de qué tratan estos factores que podrían caracterizar el sinhogarismo (Fitzpatrick, 2005).

El objetivo de esta investigación ha sido determinar las similitudes y diferencias en el desarrollo de las políticas de vivienda social y la lucha contra el sinhogarismo en cada uno de los países seleccionados. Se han analizado cuáles son las barreras de acceso de las personas sin hogar a la vivienda social y si estas pueden explicar un impacto en los niveles de sinhogarismo. A nivel metodológico, el presente trabajo se ha basado en la realización de una investigación de tipo cuantitativo y cualitativo para el desarrollo de un análisis comparativo que ha utilizado la metodología de estudio de caso, centrándose en la selección de cuatro países.

La construcción de los cuatro casos de estudio se ha sostenido en la recopilación de cinco de las siete fuentes de evidencia propuestas por Yin (2003): Documentos, registros, entrevistas, observación directa y observación participante. Las fuentes primarias han sido las entrevistas semiestructuradas que se han realizado a personas con responsabilidades políticas en vivienda social y/o sinhogarismo, técnicos de administraciones o de entidades sociales, gestores de vivienda, investigadores y personas que han experimentado procesos de sinhogarismo. Las fuentes secundarias han sido muy variadas y extensas, desde estadísticas y documentos oficiales (planes de vivienda o estrategias nacionales de lucha contra el sinhogarismo), hasta datos de entidades sociales de referencia y reputación como la FEANTSA o CECODHAS y artículos académicos publicados en revistas oficiales.

Para facilitar la comparación se han creado tablas y clasificaciones que ayudan a ordenar el debate marcado por el guion de las entrevistas semiestructuradas. Las respuestas de las personas entrevistadas se han puesto en el marco del contexto que se desarrollan (Yin, 2003) y ha sido posible contrastar los diferentes eventos con los diversos actores. Particularmente, para el caso de las entrevistas semiestructuradas a personas sin hogar en situación de calle que definen el "caso tipo", el guion se ha adaptado para determinar sus posibilidades, virtudes y límites, en el acceso a la vivienda social. Esta metodología ya ha sido utilizada en otras investigaciones lo que le confiere mayor validez.

A partir de aquí se han elaborado ciertas proposiciones teóricas (Tesch, 1990) que se han contrastado con la descripción de los casos de estudio, identificando su validez o no. Así surgen nuevos campos y ámbitos de investigación en sinhogarismo y vivienda social.

## 1.5. Principales contribuciones de la investigación

- Esta investigación resitúa el rol de la vivienda social en el Siglo XXI. Mientras el debate entre los investigadores, responsables políticos y organizaciones sociales, se centra en el impacto sobre los niveles de sinhogarismo del modelo de intervención “Housing First”, o de las medidas de prevención de los desahucios, el debate de base sobre la existencia y ampliación de un parque de vivienda social permanece abandonado. Esta investigación vuelve a poner en el centro de la discusión académica y política la necesidad de disponer de un parque de vivienda social como “materia prima” de la que dependen otras intervenciones residenciales para resolver situaciones de sinhogarismo.
- La investigación pone de relieve dos factores trascendentales: 1) Existen obstáculos para el acceso a una vivienda social de personas que se encuentran en ciertas formas de sinhogarismo. 2) Facilitar y permitir el acceso de las personas sin hogar a la vivienda social tiene un impacto directo en la reducción de los niveles de sinhogarismo.
- Los obstáculos al acceso de las personas sin hogar a la vivienda social nacen de la evolución histórica e ideológica de la criminalización y penalización de la pobreza, que conjuntamente con la impregnación del pensamiento neoliberal, establecen fuertes criterios selectivos en base a la estigmatización y discriminación de las personas sin hogar.
- La investigación contribuye al desarrollo de la “sociología residencial” o la “sociología del habitar” propuestas por Kemeny (1992) y Cortés Alcalá (1995), respectivamente. El estudio del sinhogarismo entendido como un *continuum* de situaciones residenciales de exclusión de una vivienda adecuada permite superar las limitaciones de la “sociología de la vivienda”.

- El estudio aporta más literatura a la utilización del realismo crítico como epistemología que permite abordar y superar el debate sobre la causalidad del sinhogarismo equiparando factores individuales y estructurales.

## 1.6 Estructura de la investigación

El estudio del acceso de las personas sin hogar a la vivienda social y su impacto en los niveles de sinhogarismo está organizado en 12 capítulos, incluyendo el presente. El capítulo dos recoge la evolución histórica de las políticas de atención a la pobreza, las políticas de vivienda y el tratamiento de la problemática del sinhogarismo en Europa desde la Edad Media hasta nuestros días. También explora las aportaciones de los clásicos de la sociología, así como explica las diferentes aportaciones que hacen la Sociología de la Vivienda y la Sociología de las Personas Sin Hogar, clarificando nuestro posicionamiento por la Sociología de la Residencia, aunque realizando aportaciones propias y novedosas a la discusión.

El capítulo tres expone las diferencias conceptuales entre Vivienda y Hogar, básicas para entender las definiciones de Persona Sin Hogar, Sinhogarismo y Vivienda Social utilizadas a lo largo de la investigación. En este capítulo podemos encontrar también los instrumentos que nos servirán de base para clasificar las diferentes categorías creadas como son la Tipología Europea del Sinhogarismo y la Exclusión Residencial (ETHOS), la clasificación de los sistemas de asignación de vivienda social y finalmente el marco conceptual específico para nuestra investigación.

El cuarto capítulo expone el diseño del estudio que se ha utilizado para responder a la pregunta de investigación planteada y contrastar las hipótesis formuladas sobre las relaciones entre los niveles de sinhogarismo y el parque de vivienda social y, en particular, respecto el acceso de las personas sin hogar a la vivienda social. En este capítulo se detallan los aspectos relacionados con la elaboración del estudio comparativo, el enfoque epistemológico, la justificación de la selección de los casos de estudio, el guion de las entrevistas semiestructuradas y el análisis de la información. Después de la metodología, se presentarán en los capítulos cinco, seis, siete y ocho, los casos de Alemania, Finlandia, España y Reino Unido. La estructura de análisis escogida para cada uno de los países se basa en los siguientes apartados:

- El sinhogarismo y su marco legal

- Definición de sinhogarismo
- Factores de riesgo y perfiles del sinhogarismo
- Datos sobre el sinhogarismo
- Política o Estrategia para la erradicación del sinhogarismo
- Características de la política de vivienda social
- Soluciones residenciales para las Personas Sin Hogar

El estudio comparativo se desarrolla en los capítulos nueve y diez. En el capítulo nueve se realiza una comparación entre la estructura del sistema de provisión de vivienda social de los países seleccionados y sus niveles de sinhogarismo; así como una comparación entre la extensión de las definiciones de sinhogarismo y vivienda social entre países. En el capítulo diez se analizan cómo se ha facilitado el acceso a la vivienda social de las personas sin hogar y qué barreras de acceso se encuentran estas. En este capítulo se incluye una comparación a partir de las respuestas realizadas entre las personas consultadas sobre el “caso tipo” y también se incorpora una descripción de las vivencias de personas sin hogar en situación de calle en relación con la vivienda social, trazando una trayectoria residencial de estas que permita identificar fallos en el sistema de provisión residencial para personas sin hogar.

Finalmente, en el capítulo once se encuentran las conclusiones del estudio y la validación o no de las hipótesis contrastadas. Además, se comentan algunas de las áreas para investigaciones futuras. El capítulo doce recoge la bibliografía utilizada para la investigación.

## CAPÍTULO II: LA VIVIENDA SOCIAL Y LAS PERSONAS SIN HOGAR

### EN LA INVESTIGACIÓN SOCIAL

*“Esta penuria de la vivienda no es peculiar del momento presente; ni siquiera es una de las miserias propias del proletariado moderno a diferencia de todas las clases oprimidas del pasado; por el contrario, ha afectado de una manera casi igual a todas las clases oprimidas de todos los tiempos. (...) Lo que hoy se entiende por penuria de la vivienda es la particular agravación de las malas condiciones de habitación de los obreros a consecuencia de la afluencia repentina de la población hacia las grandes ciudades; es el alza formidable de los alquileres, una mayor aglomeración de inquilinos en cada casa y, para algunos, la imposibilidad total de encontrar albergue.”*

Engels, F. (1873)

El análisis de la pobreza y la vivienda han sido desde la Revolución Industrial una constante de interés para diferentes disciplinas, pero el objeto de investigación ha ido variando con el tiempo. En este capítulo vamos a recorrer el tratamiento histórico de la gestión institucional de la pobreza y los diferentes debates que han predominado en la investigación social para que hoy podamos llegar a entender la problemática del sinhogarismo como un *continuum* de situaciones de exclusión de una vivienda adecuada y poder centrar nuestro objeto de investigación en el “hecho residencial” de las personas sin hogar. Para ello debemos remontarnos a los orígenes y comprender su evolución histórico – social. Dicha tarea no es sencilla ya que la vivienda y las personas en situación de pobreza o marginación han sido mayoritariamente consideradas variables de investigación separadas.

#### 2.1 Antecedentes del sinhogarismo

La Revolución Industrial iniciada en la segunda mitad del siglo XVIII generó grandes movimientos migratorios del campo a la ciudad y una explosión demográfica, particularmente urbana, que respondía a las nuevas expectativas de vida que ofrecían las ciudades al convertirse en centros de desarrollo económico. Para que dichos cambios en la organización socio-política fueran posibles debió darse necesariamente un cambio en la dinámica de las fuerzas productivas, las relaciones sociales y técnicas de producción y consecuentemente un conflicto social que produjera la ruptura con los principios ordenadores de la sociedad de la Edad Media. Es decir, el aumento de la

población, una lenta implementación de las mejoras técnicas y la apropiación de la mayor parte del excedente de producción por parte de los *señores* hacen que cada fase de expansión económica durante el feudalismo suponga una fractura entre la población y su cobertura alimentaria lo que implica consecuentemente, hambrunas y crisis de mortalidad. Es decir, existen diferentes teorías sobre la caída del feudalismo, pero existen evidencias de que esta no es resultado de una “ley natural” malthusiana, sino que hay que entenderla como una crisis del modo de producción feudal en tanto que, por un lado, la crisis estaba incorporada en la estructura interrelacionada de la organización campesina de la producción y, por otro, en las relaciones institucionalizadas de apropiación de excedente (Lis y Soly, 1985).

Weber en *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* de 1904, apunta que, para el paso a la Revolución Industrial, también fue necesario, un cambio profundo en las mentalidades que avalara la acumulación en la vida terrenal y que hiciera posible brindar la vida al trabajo como muestra de la obra de Dios (Weber, 2003). Es decir, la Reforma Protestante de Lutero, Zwingli y Calvino representan una ruptura con los principios religiosos dominantes durante la Edad Media e influyó en la constitución del espíritu capitalista, que juntamente con otros acontecimientos históricos, como por ejemplo, el establecimiento de las bases de los estados republicanos de la democracia moderna (La Revolución Francesa en 1789 y la independencia de los EE.UU en 1776), sientan las ideas necesarias para el desarrollo de la sociedad industrial y la ruptura definitiva con economías de subsistencia en la Europa Occidental.

### **2.1.1 Pobreza y soluciones residenciales durante la Edad Media**

En la Europa Preindustrial la pobreza se entendía como un “fenómeno natural” propio de una “sociedad de escasez” caracterizada por un retraso tecnológico y una tendencia hacia un crecimiento demográfico no controlado (Lis y Soly, 1985). El bajo rendimiento de la agricultura y el sistema de explotación hacen que la pobreza sea una característica endémica del mundo rural en la Edad Media. El concepto de pobreza no se basaba en la posesión, o no, de una riqueza material, sino que se entendía como la participación, o no, en el poder, los privilegios o el prestigio social. Pero el mensaje social del Evangelio resaltaba la pobreza como valor espiritual y por lo tanto se podía tener la condición de “*potens*” (poderoso) pero tener una pobreza espiritual por obrar mal. La pobreza en tanto renuncia voluntaria a la riqueza, a la autoridad o a la fortaleza, era digna de admiración y las manifestaciones materiales de humildad y

abnegación, como la falta de una vivienda propia, eran exaltadas en la primera literatura cristiana a través de los *paupers Christi* (Geremek, 1989). En este sentido los pobres eran necesarios para la salvación del alma de los *potentes* (poderosos) ya que, mediante la *limosna*, éstos podían redimir sus pecados. Así el *ethos de la pobreza* en la Edad Media tenía una doble función: por un lado, ofrecía la posibilidad de perfeccionar el ideal de vida cristiana y por otro lado, justificaba la desigualdad material por voluntad divina (Geremek, 1989). Puesto que los pobres realizaban la mediación necesaria entre el mundo y Dios, su presencia en la Tierra se consideró indispensable (Lis y Soly, 1985). Pero más allá del valor espiritual de la *limosna*, ésta constituyó el principal elemento estructurador del sistema de protección social del Antiguo Régimen porque garantizaba la reproducción de la “fuerza de trabajo” y reforzaba el sistema feudal (Morell, 2002). A lo largo de toda la Edad Media, la *limosna colectiva* fue distribuida por los monasterios, sobretodo, en festividades, días señalados o en liturgias de difuntos. Un tercio o un cuarto de las rentas eclesiásticas debían destinarse a los pobres. Por otro lado, la caridad de los laicos debía realizarse con donaciones a los monasterios. La redistribución de la *limosna* se realizaba mediante los monasterios que eran los encargados de la asistencia a los pobres por imperativo según su práctica litúrgica y el reglamento de su orden (Geremek, 1989). En la Alta Edad Media la visión sobre la pobreza no era más que su consideración como objeto de misericordia e instrumento para la salvación de los pecadores. No importaban las causas de la pobreza material. La asunción con humildad de la condición de pobre justificaba la recepción de limosnas y consolidaba su estatus social, jurídico y material. Los pobres eran una parte natural de la vida social.

En los Siglos XI y XII la realidad social se transformó. El desarrollo del comercio supuso un incipiente cambio en las instituciones feudales y en la concepción de la pobreza. A finales del siglo XI y durante los siglos XII y XIII, como consecuencia del crecimiento de las desigualdades y de la doctrina evangélica explicada anteriormente, las instituciones caritativas tradicionales ampliaron sus campos de acción y la comunidad laica empezó a ocuparse de la beneficencia, proliferando así las obras de caridad (Lis y Soly, 1985). Esto supuso una reducción de la exclusividad de la Iglesia en la gestión de la *limosna*. Los factores determinantes para este cambio los podemos encontrar en primer lugar en un cambio conceptual sobre la pobreza que pasa a ser portadora de envidia y celos de los pobres a los privilegiados. La pobreza fomenta la blasfemia porque lo que implica un rechazo de la condición de pobre y una rebelión contra el proyecto divino. Por otro lado, los nuevos ricos (los burgueses) se preocupan por la seguridad en las ciudades donde vivían y quieren evitar la concentración de

pobres en estas. La crisis demográfica y la consecuente falta de mano de obra del Siglo XIV extienden por Europa la prohibición de la mendicidad y el vagabundeo lo que implica una reestructuración del sistema de caridad.

Respecto al primer factor, según Geremek (1989), los escritos patrísticos de los fundadores de la Iglesia, no solo recogían la exaltación de la pobreza voluntaria, sino que también diferenciaron entre los pobres que podían trabajar y los que no podían hacerlo. En los Siglos XII y XIII esta diferenciación se interpreta por los *decretistas* del derecho canónico como la existencia de dos tipos de pobreza: la “honesta” y la “deshonesta”. En consecuencia, la pobreza no siempre conduce a la salvación porque como resume Humberto de Romans, citado por Geremek (1989), “*no es la pobreza una virtud, sino el amor por ella*”. Esto muestra una distinción entre la pobreza física y el “amor a la pobreza”, y además deja intuir que todas las personas desean la riqueza y no la pobreza, por ello los que renunciaban a la riqueza eran admirados. En este sentido, no todos los pobres asumen su condición con humildad y tienen sentimientos de envidia respecto a las condiciones de vida material de los privilegiados. Esta argumentación supone que el acto de caridad debe racionalizarse y no puede ser indiscriminado. La eficacia de las oraciones por los benefactores o la mediación con Dios, queda en tela de juicio si el pobre es “deshonesto”, es decir, si se dedica a robar o a pedir limosna pudiendo trabajar. Los “pobres honestos” serán aquellos que sufrirán hambre y una carencia de medios para sobrevivir él y/o su familia, y para ellos la ayuda debe ser inmediata e incondicional. Cuanta más carencia material, más caridad, siempre que sea pobreza de “buena fe”. En la compilación de Graciano (*Decretum Gratiani* del Siglo XII) aparece la diferenciación entre *hospitalitas* (ayuda sin condiciones) y *liberalitas* (ayuda seleccionada). La primera se basará en el principio de que “acogemos a todos los que podemos acoger”, mientras que en el caso de la *liberalitas* había que distinguir entre “honestos” y “deshonestos”, entre “vergonzantes” y “desvergonzados”, privilegiando siempre a los primeros (Geremek, 1989).

En relación al segundo factor, el miedo de los nuevos ricos se basa en la concentración paulatina de pobres desarraigados y sin trabajo en las ciudades convirtiéndose en extranjeros anónimos que potencialmente podían contagiar enfermedades, mendigar o alborotar (Lis y Soly, 1985). La burguesía había extendido su poder y control sobre el uso de los feudos, y por ello financiaron la creación de “centros de recepción” e instituciones de caridad donde los enfermos, inválidos, pobres o viajeros, recibían una ayuda material y espiritual de carácter provisional. A raíz del miedo y la desconfianza al pobre extranjero se cuestiona la eficacia de la *limosna*

como instrumento de salvación del alma y redención de los pecados. La expresión formal de ruptura que refleja lo expresado hasta ahora con la concepción de la pobreza que se tenía en la Alta Edad Media es precisamente la prohibición por ley de dar limosna a los mendigos capaces de trabajar, que se promulgaron en diferentes zonas de Europa. Por ejemplo, el año 1349 como consecuencia de la crisis demográfica y de escasez de mano de obra generada por la Peste Negra, Eduardo III de Inglaterra promulgó el *Statute of Labourers* que prohibió a todas las personas aptas para el trabajo abandonar sus respectivas parroquias, con el fin de evitar el vagabundeo y sujetar a los trabajadores al campo (Morell, 2002). En 1369 en España, Enrique II promulgó sanciones contra “vagabundos” y “holgazanes” que se resistieran a “prestar servicio a cambio de comer y beber, a los que se resistan como contumaces, se les condenaba a pena de sesenta azotes y destierro de villas y lugares” (Sabater, 1962).

No habrá mejor manera de identificar a los “pobres honestos” que conociéndolos y fidelizándolos. Estas dinámicas fomentan la configuración de una pobreza atada a las instituciones eclesíásticas y laicas a la que se le asegura una ayuda estabilizada en el tiempo, creando así, un grupo permanente de pobres en la estructura social que no incluía la “pobreza itinerante”. La determinación de los criterios de selección de esta “pobreza estable” se basará en su “honestidad”, es decir, que los motivos de su empobrecimiento estén relacionados con desgracias sobrevenidas como la muerte del cabeza de familia, una enfermedad, una discapacidad, niños y niñas que se quedan huérfanos o mujeres viudas. La limosna pasa a ser un acto no mediado exclusivamente por la Iglesia y se considera que la *caridad directa* era más eficaz para el cumplimiento de la función de salvación de almas, y por ello, se realizaron donaciones para la fundación de hospitales, leproserías y albergues, facilitando también la generalización del principio de *limosna individual* sobre todo entre las élites urbanas (Geremek, 1989). Así es como el fenómeno de esta “pobreza estable” va unido a la especialización de los albergues, asegurando una asistencia en el tiempo a una capa concreta de la población empobrecida. La reestructuración del sistema de caridad se articula en torno a los *Syndochium* para acoger pobres y peregrinos; los *Procotrophium* donde se proporcionaba comida a estos, los *Gerontocomium* donde se alberga a los ancianos, los *Orphanotrophium* donde se albergan a los niños y los *Brephotropium* donde se da de comer a estos niños. Es a partir del siglo XIV y sobretodo del siglo XV cuando muchas ciudades europeas intentan por primera vez regular y centralizar la asistencia a los pobres dentro de las estructuras hospitalarias urbanas, aunque frente la afluencia masiva de *mendicidad itinerante* muchos de ellos

fracasaron en su intento (Geremek, 1989). Es decir, mientras el campo no ofrecía una solución continuada a las necesidades de la población empobrecida, la ciudad medieval los acogía en su estructura de beneficencia de forma más estable, o en las calles de estas. La pobreza en el siglo XIV ya no provenía solo del campo, sino que se generaba pobreza urbana a raíz de las condiciones de trabajo que establecía la burguesía. La creencia de la unidad entre pobreza material y espiritual se rompió, la pobreza voluntaria pasó a ser rechazada y la mendicidad considerada degradante y vergonzante. Por ello se puede afirmar que entre los Siglos XII y XV se forja y refuerza la vinculación entre la pobreza material e inferioridad social.

### 2.1.2 Pobreza y soluciones residenciales en la Edad Moderna

Si a lo largo de la Edad Media la pobreza va perdiendo su sentido espiritual y la *limosna* va dejando de ser un instrumento clave para la salvación, en la Edad Moderna se consolida la criminalización y la represión de la mendicidad y el vagabundeo hasta el punto que motiva lo que Michel Foucault calificó, en su obra *Historia de la locura en la época clásica* de 1967, como “El Gran Encierro” del siglo XVII. Todas aquellas personas que de alguna manera eran incapaces de adaptarse al establecimiento del nuevo orden social burgués que glorifica el trabajo y condena la ociosidad, eran considerados marginales y debían ser encerrados en instituciones correccionales ya fueran locos, mendigos o prostitutas.

La crisis del modelo productivo feudal, las ideas del Renacimiento y la reforma religiosa son elementos clave de la ruptura con la *ética medieval* y tienen una implicación directa en el cambio de interpretación de la pobreza. A medida que la acumulación de dinero se consideraba riqueza (más allá de las propiedades y los privilegios) y los estamentos de la Alta Edad Media se complementaban por otros grupos sociales (como la burguesía o los obreros tejedores), se iban rompiendo las relaciones de dependencia ligadas al sustento que ofrecía el campo y que habían funcionado en la Edad Media, para crear nuevas dependencias en base al salario. Así la pobreza pasó a interpretarse en relación al salario, el trabajo se convirtió en un elemento estructural de la nueva organización social y también un elemento de disciplina y control social. En la Edad Moderna, y en especial con el Renacimiento, la vida terrenal deja de ser un tránsito al cielo y se convierte en un fin en sí mismo. La vida adquiere un sentido Antropocéntrico donde las personas, sin abandonar la religión, buscan la felicidad en la Tierra mediante la acumulación de riqueza y el triunfo

individual. Por lo tanto, la pobreza ya no es una decisión divina, sino que depende de la moralidad y el esfuerzo en el trabajo de los propios individuos. Como explica Morell (2002), las reformas religiosas de Lutero y Calvino, instauran respectivamente la interpretación individual de la Biblia y la teoría de la predestinación, lo que implica que la salvación ya no radica en actos como la *limosna*, sino que dependerá de la fe y de ser elegido. Así pues, convertir al ser humano en protagonista de su propio destino y ensalzar el trabajo hasta la santificación, conlleva interpretar la pobreza como resultado de una debilidad moral individual y justifica la desigualdad económica en base a la dedicación al trabajo, su retribución y beneficios. Las ideas que Lutero expone en el artículo sobre mendicidad en su apelación *A la nobleza cristiana del pueblo alemán para la mejora de la condición cristiana* en 1520, sentaron los principios del modelo de asistencia a la pobreza en la época. Era de “*máxima importancia extirpar cualquier clase de mendicidad de todo el mundo cristiano*” y para ello era necesario (1) que la prohibición de la mendicidad fuera acompañada de una adecuada organización de la asistencia a los pobres, (2) que dicha asistencia fuera responsabilidad de los poderes públicos locales, (3) que se dedicara solo a los pobres que se lo merecen (los no aptos para el trabajo), (4) de la propia ciudad y (5) que nunca se los ayudara más de lo necesario, es decir, “*lo justo para que no se mueran de hambre ni de frío*” (Geremek, 1989).

Pero sin duda otra de las grandes aportaciones de la Época Moderna y que se considera también un punto de inflexión en la reforma de la asistencia social y de influencia para los Servicios Sociales modernos, fue la del humanista Juan Luis Vives en su Tratado *el Socorro a los pobres* de 1526 (Morell, 2002). En esta se insiste en la necesidad de (1) prohibir la mendicidad, expulsando a los extranjeros (provisionándolos de los víveres para la vuelta) y restringiendo la acogida a peregrinos; (2) que el orden público y la asistencia a los pobres sea centralizada y de responsabilidad de las autoridades públicas, no eclesiásticas, (3) que la asistencia al “pobre apto” se base en enseñar un oficio y dar trabajo, y (4) que la asistencia sea eficaz, para lo que se debe crear un “Censo de pobres”, realizar un intenso control de hospitales y fundaciones (donde también se introducirá el trabajo pero adaptado a las posibilidades de la persona) y establecer unos comisarios que se encarguen de hospitalizar, poner a trabajar, encerrar o expulsar a los mendigos según corresponda. Así, para Vives el “socorro a los pobres” es responsabilidad del “Estado” y vincula la asistencia al trabajo (hay que dar trabajo o enseñar un oficio, no dar limosna), guiándose por “Quien quiera comer, trabaje”, pero “quien quiera trabajar, encuentre donde” (Morell, 2002).

El aumento de la pobreza llevó a una reorganización del sistema de caridad desarrollado a lo largo de la Edad Media mediante albergues, casas de misericordia y hospitales eclesiásticos. Como hemos dicho en el apartado anterior, en el Siglo XIV y XV se dieron los primeros intentos de centralización administrativa de los servicios de atención a los pobres que se consideraran los modelos de referencia para el inicio de la política social moderna del siglo XVI. Geremek (1989) cita la experiencia de Núremberg que centralizó los servicios en 1522 pero que en el siglo XIV ya promulgó una “disposición ciudadana” que establecía que un funcionario especial de la Ciudad (un *Bettelherr*) fuera el encargado de vigilar a los mendigos a quién otorgaba unas fichas de metal para su acreditación, los registraba y al cabo de seis meses verificaba su situación. Es también referencial el caso de París que desde la primera década del siglo XVI reorganizó la administración hospitalaria y gradualmente fue introduciendo en sus órganos a las autoridades públicas y por ende su laicización. La razón fue la necesidad de actuación inmediata en caso de epidemias. Después de la reforma de los hospitales en París se promulgaron disposiciones para controlar la movilidad y la presencia de los pobres en la ciudad y por ello en 1516 el Parlamento decidió que los “*vaccabons, oysifs, caymens...*” deberían abandonar la Ciudad y si no lo hacían se les capturaría y obligaría a realizar labores de fortificación o construcción de cloacas urbanas a cambio de alimento. En 1525 la introducción de un impuesto especial en favor de los pobres en París se considerará como uno de los puntos de inflexión en el nacimiento de la política social. Geremek (1989) explica como bajo la idea de que la ciudad debía atender a sus “propios pobres” se ordena la creación de una “oficina municipal” especial para pobres, que supuso el empadronamiento de los pobres en todas las parroquias y desde 1545 se realizó la distribución organizada de limosna para los pobres no hábiles para el trabajo. Semejantes actuaciones se realizan en Venecia, Brujas, Estrasburgo, Madrid o en Ypres durante el siglo XVI. Los problemas de la gestión de la pobreza fueron comunes en la Europa Moderna y que las tendencias y los principios de actuación se basaron en una doble estrategia: Por un lado la asunción a nivel municipal de una responsabilidad de la asistencia social por parte de las autoridades públicas lo que supuso contabilizar, registrar y dar un certificado a los pobres (aunque la principal motivación fuera el control de las epidemias y la seguridad y aunque la creación de una caja común para su financiación no se diera en todas partes). Por otro lado, se fomentó la prohibición de mendigar (sin licencia), la prohibición de salir de su lugar de origen, la obligación de trabajar y la represión y expulsión de vagabundos. Es decir, en la Época Moderna, los países que inician el desarrollo capitalista, ponen en marcha una política social y una política

penal que pone en el centro de su actuación la privación de la libertad y el trabajo coactivo. Por lo tanto, en la Edad Moderna, se va reduciendo paulatinamente la protección feudal y eclesiástica en favor de la acción de la autoridad municipal laica, pasando pues de un dominio de la asistencia a los pobres basado en la caridad a otro basado en la beneficencia pública. Es decir, se pasa de un sistema basado en valores de piedad y misericordia a otro basado en el altruismo, aunque implique discrecionalidad en la ayuda y siga siendo una acción graciable (Heras, 1985).

Ciertamente hay que señalar que existen diferencias entre países en el desarrollo del modelo de beneficencia pública basado en la secularización y el grado en el que se llegó a la centralización en el Estado. Por ejemplo, mientras que en Francia y en los Países Bajos la reorganización de la asistencia social se desarrolla desde las ciudades que serán las que crearán las oficinas e introducirán impuestos para que su financiación quede asegurada, en Inglaterra, por el contrario, serán las autoridades estatales las que impulsen la reorganización de la asistencia social. Geremek (1989) cita a E.M. Leonard, una investigadora de la asistencia social inglesa, quien diferencia tres fases del desarrollo de esta en el siglo XVI: en la primera etapa que va de 1514 a 1568 las ciudades tienen todo el protagonismo, en la segunda, de 1569 a 1597 se desarrolla diferente legislación que va tomando importancia a nivel político y después de 1597 se formula toda una doctrina de política estatal a la que la autora atribuirá solo a esta última fase una realización eficaz y eficiente del programa de reorganización de la asistencia social. Como explica Morell (2002) en Inglaterra el inicio de la responsabilidad de las autoridades públicas en la asistencia a los pobres se inició con el Estatuto de Enrique VIII de 1531 y 1536. En el primero, el rey obligaba a los alcaldes y jueces locales a comprobar las solicitudes de los “pobres inhábiles” que habían de ser mantenidos por la parroquia y deberían disponer de un certificado. En el segundo secularizaba las principales instituciones de ayuda a los pobres del momento: los monasterios y los hospitales. En el período de Isabel I de Inglaterra se aprobaron diferentes “leyes de pobres” en 1563, 1572, 1576, 1597 y 1601. Los más importantes fueron el de 1563 que clasificó los pobres, entre aquellos merecedores de ayuda social por caer en desgracia por circunstancias sobrevenidas o no aptos para trabajar, como ancianos, adolescentes, enfermos (*deserving poor*) y los pobres que eran aptos para trabajar, pero se dedicaban a vagabundear, mendigar o robar (*undeserving poor*) y serían tratados con dureza. El acto de 1572 introdujo el primer impuesto de pobres mediante una ley de obligado cumplimiento a nivel local que establecía que la responsabilidad sobre la pobreza era de toda la comunidad local. En la Ley de 1576 (*Act for Setting of the Poor on Work, and for the Avoiding of Idleness*) se introdujo el

concepto de la “*casa de trabajo*” y sienta las bases para el desarrollo de las instituciones públicas orientadas a cada tipo de pobreza. Morell (2002) detalla la función de dichas instituciones:

- *Los Lugares de Residencia (Abiding Places)*: llamados también “casas para pobres” o “casas de misericordia” que estaban destinadas a los pobres no aptos para el trabajo y que en consecuencia no podían cubrir sus necesidades básicas.
- *Las Casas de Trabajo (Workhouses)*: estaban orientadas a facilitar trabajo a los pobres que si eran aptos para trabajar y no lo hacían y por lo tanto la mercantilización de su fuerza de trabajo les ayudaría a salir de la pobreza.
- *Las Casas de Corrección (Houses of Correction)*: eran instituciones destinadas a controlar a los vagos no regenerados, es decir, instituciones destinadas a controlar a los validos que no se incorporaban a las casas de trabajo.

En la Ley de 1597 (*Act for the Relief of the Poor*) se asignó el control sobre la organización y funcionamiento del sistema de atención social a los llamados “Supervisores de los pobres” (*Overseers of the poor*) que deberían enviar a los niños a aprender un oficio, encontrar trabajo a los desocupados, asistir a enfermos u ordenar la construcción de hospitales (Geremek, 1989). La Ley de 1601 (*Poor Relief Act*) consolidó todas las anteriores y recogió los principios en materia de asistencia pública. Morell (2002) los sintetiza en los siguientes aspectos:

- La parroquia será la encargada del mantenimiento de los pobres no aptos para el trabajo, pero para ello los *supervisores* deben comprobar la situación de estos bajo tres criterios: 1) comprobación de la efectiva situación de precariedad y de incapacidad para el trabajo 2) comprobación de la condición de residencia: tan solo tienen derecho a recibir ayuda pública aquellas personas nacidas en la misma parroquia en la que solicitan la ayuda o en su defecto en aquella que lleven residiendo un mínimo de tres años y 3) comprobación del principio de responsabilidad familiar: la ayuda a los pobres es responsabilidad primaria de la familia por lo que el socorro público solo debe actuar subsidiariamente. La ley define para estos dos tipos de instituciones las casas de misericordia (*Almshouses*) para dar respuestas a los pobres desvalidos y cubrir sus carencias.
- Los pobres aptos para el trabajo deberán hacerlo y para ello los jueces de Paz deben asegurar el material necesario para que desarrollen su actividad en las

casas de corrección o casas de trabajo. El criterio de residencia también será aplicable por lo que aquellos pobres aptos que lleguen de fuera de la parroquia deberán ser expulsados con destino a la última en la que acrediten una residencia mínima de un año.

- Los niños huérfanos, sin familia o procedentes de familias sin recursos deberán ser acogidos por una familia de la parroquia y si son niños mayores de ocho años serán empleados como aprendices y permanecerán con el patrón hasta los 24 años.
- La financiación del sistema de atención a los pobres obliga instaurar contribuciones obligatorias para todos los habitantes de la parroquia en función de sus propiedades que además pueden ser complementadas con donaciones privadas.

Estos principios estarán vigentes en el modelo de asistencia social inglesa durante más de dos siglos, pero, además, el internamiento en las casas de trabajo o casas de corrección para pobres se extenderá a lo largo de toda Europa. En Alemania se abrieron las *Zuchthäusern* donde trabajaron lino, vidrio o madera, en Holanda se abrieron las *Spinhuis* (para que mujeres trabajaran hilando) y las *Rasphuis* (para que hombres descortezaran madera) y en Francia fueron los *Hôpitaux Généraux*. El internamiento forzado de mendigos, vagabundos, locos, prostitutas y aquellos que no se adaptaban al sistema social dominante pero que eran aptos para el trabajo, dio lugar a lo que, en 1967, Foucault llamó “El Gran Encierro”. Si bien es cierto que durante los siglos XVII y XVIII la desigualdad y la represión de la pobreza estaba extendida en toda Europa, Gregory King realizó un estudio sobre la estructura social de Inglaterra (citado por Morell, 2002) y concluyó que de la mitad de la población de Inglaterra y Gales vivía por debajo del nivel de subsistencia y lo que realmente diferenciaba a Inglaterra del resto de países europeos es el grado de desarrollo que las instituciones de lucha contra la pobreza alcanzan bajo el gobierno de la casa Tudor y muy especialmente bajo el reinado de Isabel I.

Las *Workhouses* inglesas no tomaron un impulso importante hasta la aprobación de las leyes de 1723 (*For mending the laws relating to the settlemen, employment and relief of the poor*) y de 1782 (*For the better releif and employment of the poor - Gilbert's Act*) que nacen en un momento de creciente industrialización (Morell, 2002). Como explica Foucault (1967) la internación adquiere el mismo sentido en toda Europa. En tiempos de crisis, caían los salarios, aumentaban el paro y la pobreza y juntamente con la promulgación de leyes que perseguían a mendigos, vagabundos y ociosos, los

correccionales y casas de trabajo se llenaron de parados y pobres, cumpliendo así, una función económica y de control social. Pero fuera de las épocas de crisis, el confinamiento adquiría otro sentido. En épocas de crecimiento económico el internamiento en las casas de trabajo ofrecía mano de obra barata y, por lo tanto, ya no se trataba de encerrar a los que no trabajan, sino de dar trabajo a quienes se había encerrado y hacerlos así, útiles para la producción nacional y la riqueza del país. La *Gilbert's Act* nació con la intención de unificar objetivos, criterios y organización de las casas de trabajo ya que desde su empuje en 1723 no se conseguían buenos resultados económicos. En el siglo XIX entraron definitivamente en crisis desapareciendo prácticamente de toda Europa porque no cumplieron sus funciones de: reabsorber a los parados, reducir estadísticas, disimular la miseria, evitar conflictos sociales y controlar los precios cuando estos se elevaban demasiado. Foucault (1967) resume "El Gran Encierro" como una solución ineficaz y temporal, donde las casas de trabajo o los correccionales no fueron más que prisiones de la miseria.

### **2.1.3 Pobreza y soluciones residenciales en la Edad Contemporánea**

Cuando hablamos de la Edad Contemporánea en Europa hacemos referencia al periodo histórico que va desde la Revolución francesa (1789) hasta nuestros días, si bien hay que considerar, que para que se den levantamientos y procesos revolucionarios en los diferentes ámbitos de la vida, siempre se sientan las bases de cambio en los periodos precedentes. El proceso de industrialización que se desarrolló, de forma desigual, en Europa entre la segunda mitad del siglo XVIII y principios del XIX, supuso un conjunto de transformaciones económicas, sociales, tecnológicas y culturales de tal magnitud que desarticulaban los modos de vida anteriores para iniciar otro modelo de organización social: el capitalismo. En sentido en estos años se materializan importantes transformaciones en los planos ideológico (Revolución Liberal), social (Revolución Burguesa) y económico (Revolución Industrial) lo que se considera la *Era de la Revolución* (Hobsbawm, 1997).

El capitalismo llegó sin haber sido anunciado previamente (Polanyi, 1997). En el plano ideológico-político el Liberalismo inspiró, frente las monarquías absolutistas, el desarrollo del Estado Liberal en cualquiera de sus formas de gobierno (República, monarquía parlamentaria o constitucional) y se caracterizó por promover el progreso social a partir del desarrollo de las libertades individuales. El liberalismo económico se asentó sobre la concepción de que la libertad económica implicaba un "*laissez faire*",

un dejar hacer, a las “leyes naturales” de la economía sin regulaciones. El liberalismo político, influenciado por las ideas de la Ilustración basadas en que toda persona dispone de unos “derechos naturales” por el simple hecho de ser lo, y que, su libertad individual y límites, deben expresarse en una constitución, acabaron estableciendo las bases para separación de poderes del Estado Liberal. La historia de los derechos humanos se inicia en la Edad Moderna, en la lucha y las revueltas sociales contra los privilegios. Así se dan la Revolución de 1688 y la *Bill of Rights* (1689) en Inglaterra que a su vez se consideran precursoras de la Declaración de Independencia en Estados Unidos (1776) con su posterior Constitución (1787) y la Revolución francesa y la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* (1789) dieron lugar a la primera constitución republicana francesa (1793).

En plano social, la Revolución francesa acabó con los privilegios del clero y la aristocracia y estableció el triunfo de la burguesía como clase social dominante. La burguesía, como fuerza social, se desarrolló en el tránsito del Feudalismo al Capitalismo, aunque entre Edad Moderna y Edad Contemporánea, se encontró en la tesitura de no disponer de poder político a pesar de controlar el plano económico, por ello se sucedieron las llamadas revoluciones burguesas que rompieron definitivamente con el sistema feudal. En el plano económico el proceso de industrialización se dio gracias a transformaciones técnicas como la incorporación de la máquina de vapor, a sus ensayos y aplicaciones, en las hiladoras mecánicas “*spinning Jenny*” (1764), “*spinning mule*” o “*mule Jenny*” (1779) y a los transportes como el barco de vapor (1807) y el ferrocarril (1829). Los procesos productivos se mecanizaron e incorporaron el vapor, el carbón y el hierro, transformando radicalmente el modelo producción que dejó de ser de base agrícola y artesana para pasar a ser industrial. La consolidación del capitalismo se dará en base al modo de producción industrial y a la organización racional del trabajo en el marco de una “economía de libre mercado”, pero también, y principalmente, se sustentará en la sociedad de clases y particularmente sobre la recién nacida clase obrera.

En este contexto, el concepto de pobreza pasa a definir las condiciones de vida de los trabajadores asalariados (Morell, 2002) y el desempleo pasa a ser la causa del deterioro de la vida obrera. Hasta mediados del Siglo XIX se identifica “obrero”, “proletario,” como “pobre”, determinando que la proletarización confiriese al pauperismo una dimensión de masas (Geremek, 1989). Hemos explicado anteriormente que, en la Edad Media, el *pauper* hacía referencia a la “pobreza voluntaria” por motivos religiosos, a la “pobreza vergonzante” de personas de honor y

prestigio empobrecidas, a la “pobreza honesta” de personas con desventajas de carácter físico, de enfermedades o que sufrían desgracias sobrevenidas como la muerte del cabeza de familia, y también, de la “pobreza deshonesta” de vagabundos y mendigos sin domicilio ni oficio. El origen del *pauperismo* está en el campo y adquiere otra dimensión en los siglos XVI y XVII cuando es el resultado de las transformaciones sufridas en el sistema agrario y las estructurales sociales de las poblaciones rurales que suponen el primer paso a la acumulación capitalista (Geremek, 1989). En la Edad Moderna el objetivo del “Derecho de pobres” del periodo isabelino era preservar la estabilidad social evitando que en las ciudades se concentrara la pobreza y la ociosidad mediante la obstaculización de la movilidad de los campesinos pobres. Con el proceso de industrialización y la creación de un mercado de trabajo, se fomenta la movilidad de la mano de obra allá donde escasea (Morell, 2002). Como consecuencia de la desestructuración de las relaciones feudales, los pobres del campo que emigran a la ciudad se convierten en potencial proletariado al igual que los “pobres urbanos” que surgen a consecuencia de la descomposición de las relaciones en la ciudad feudal. En conclusión, la identificación de “obreros” y “pobres” parte de los procesos de proletarianización en el campo y también en la ciudad, a consecuencia del proceso de industrialización. La pobreza ya no será una consecuencia de aquellas personas que no quieren trabajar o sufran desgracias sobrevenidas, sino que será intrínseca a las condiciones de vida de la clase trabajadora como resultado de la ausencia de derechos laborales, de los salarios de miseria y la no adecuación de la estructura de las ciudades y sus viviendas a la nueva realidad. La expansión de las necesidades materiales y la capacidad para satisfacerlas que se genera a partir de la Revolución Industrial, transforma el contenido del concepto de pobreza. La pobreza pasó a entenderse como un concepto relativo en tanto se establece en relación a los niveles de consumo de una sociedad y, por lo tanto, la pobreza deviene una construcción social que estará ligada a la inseguridad que sufría la clase trabajadora y que vivía con el miedo de caer en la indigencia. Es decir, aquellas personas que no forman parte de esta clase trabajadora no están presentes en la estructura social.

## **2.2 Vivienda y Pobreza como problema social**

La creencia de que la pobreza era una problemática irremediable e inherente a las sociedades humanas y resultado de la voluntad divina o de un comportamiento vago e inmoral, responsabilizaba al individuo de su carencia y situación, naturalizándola por los siglos de los siglos. En este sentido, en las sociedades preindustriales, las

desigualdades y la estratificación social se justificaban en base a explicaciones del funcionamiento natural de la vida, costumbres ancestrales y argumentos religiosos o divinos. La pobreza no se consideraba un objeto de estudio para la investigación social ni para el tratamiento sociológico. Sin embargo, a lo largo del siglo XVIII se producen profundas transformaciones en las estructuras sociales que van a cambiar la conceptualización de la pobreza, tanto de sus causas, como de sus perfiles y dimensiones, así como de las formas de tratarla y combatirla.

Las primeras referencias al problema de la gestión de la miseria y la pobreza como problemática social aparecen en las obras de la Edad Moderna a raíz de la transformación de la mentalidad colectiva de la sociedad europea, en relación a la investigación de la depauperación durante el proceso de formación y desarrollo de la sociedad capitalista, en los orígenes de la desigualdad social y sobre la distribución de la renta (Geremek, 1989). Los primeros estudios sobre las condiciones de vida de la clase obrera y el problema de la vivienda empiezan a mediados del Siglo XVIII y XIX y sobretodo se realizaron por la creciente sensibilidad de las clases burguesas europeas en los problemas de salud pública y el deterioro que sufrían sus valores y costumbres. Es decir, la amenaza constante y permanente de la pobreza al estatus social burgués.

Las transformaciones sociales, económicas y políticas derivadas del proceso de industrialización generaron una sociedad de clases donde los trabajadores vivían en condiciones de hacinamiento, insalubridad y mala alimentación, lo que supuso el surgimiento de expresiones y movimientos de protesta dando paso a lo que en Europa se conoció como la “Cuestión Social”. Diferentes autores (Castel, 1997; Iamamoto, 1997; Netto, 2003) han hecho referencia a la “Cuestión Social” como diferentes expresiones de la contradicción entre capital y trabajo que se da mediante la instauración del modo de producción y acumulación capitalista y que se refleja mediante las desigualdades generadas entre distintos sectores de la población, ya que la pobreza crecía en razón directa con el aumento de la capacidad social de producir riquezas (Netto, 2003). Al mismo tiempo, la “cuestión social” reflejaba la presión social ejercida por expresiones de rebeldía o resistencia de movimientos obreros y grupos reivindicativos de derechos, mostrando como el proceso de desarrollo de la clase obrera, exigió su reconocimiento en la vida política del momento (Iamamoto, 1997).

En la primera mitad del siglo XIX, el Higienismo nació como movimiento y campo científico centrado en la salud pública, donde la Medicina comenzó a demostrar empíricamente la relación entre numerosas enfermedades y las condiciones de

insalubridad de alojamientos, viviendas y espacios públicos, situando las condiciones de vida como causa primera de las enfermedades y epidemias. La marginalidad en el siglo XIX se entendía como un peligro para la “sociedad sana” y por ello, la pobreza y una larga lista de problemas sociales, como el alcoholismo o la prostitución, fueron descritos como síntoma o consecuencia, del grave estado de la salud pública. Como explica Urteaga (1985) con el movimiento higienista empezó a visualizarse una desigualdad social ante la enfermedad y la muerte, que afectarían en grado diferente a los distintos grupos sociales, por ejemplo, a la población campesina y a la población urbana e incluso a los habitantes de los distintos barrios de una misma ciudad. Las propuestas para resolver los problemas de salud pública iban desde la caridad y la filantropía a planteamientos progresistas de “reforma social” que consideraban que para conseguir “una sociedad más sana” era necesario construir “una sociedad más justa” (Urteaga, 1985). Así, con el nacimiento del “urbanismo moderno”, se construyeron alcantarillados, se ensancharon calles, se promovió la demolición de viviendas insalubres y se fomentó el saneamiento de ciudades mediante la promulgación de normas y leyes de urbanismo y edificación.

El proceso de industrialización y las grandes transformaciones sociales generaron nuevas problemáticas y cambios en el pensamiento político. En 1838 el pensador Auguste Comte (1798-1857) acuñó el término “sociología” para describir una nueva forma de reflexionar sobre el mundo. En la Edad Media se concebía la sociedad como un reflejo de la voluntad divina, pero con los avances científicos, la Revolución Industrial y el desmoronamiento de las formas de organización social de la Edad Media, surgen nuevos debates sobre los orígenes y el gobierno de la sociedad, donde pensadores del siglo XVII y XVIII como Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704) y Adam Smith (1723- 1790) entienden que ésta es el producto de la acción humana en el camino de satisfacer sus necesidades. Hoy en día, existe un amplio consenso en el ámbito científico y académico de la sociología que la obra de Marx (1818-1883), Durkheim (1858-1917) y Weber (1864-1920) representan los fundamentos y paradigmas más importantes de la sociología actual. Pedro Cabrera (1998) sintetiza que la pobreza en el análisis sociológico de Marx se considera esencialmente una *categoría económica*, para Weber además de económica, es también una *categoría cultural* y para Durkheim una *categoría social y moral*. Por todo ello consideramos que no puede estudiarse la situación residencial de las personas sin hogar sin hacer referencia a como la obra de estos tres grandes autores se interrelaciona con la pobreza y la vivienda.

## 2.2.1 La perspectiva marxista de la pobreza y el problema de la vivienda

En Marx el problema de la pobreza se considerará en el marco de un análisis general de la acumulación capitalista y del conflicto de clases. Así las acciones de las personas no sucederán como consecuencia de leyes naturales, voluntades divinas o del espíritu humano, sino que hay que observar cómo y bajo qué condiciones materiales actúan las personas, independientemente de su voluntad. Marx parte de la investigación de “hechos sociales”, de la realidad sobre las condiciones materiales de vida de la clase obrera, sobre cómo vive y trabaja. Marx considerará que el pauperismo es una condición indispensable para el funcionamiento del capitalismo. Lo que en un extremo es acumulación de riqueza es, al mismo tiempo, y en el otro extremo, acumulación de la miseria. El empobrecimiento de la clase trabajadora se basa en la explotación, en la extracción de la plusvalía por parte del capitalista que dispone de la propiedad privada de los medios de producción y por ello mientras las relaciones de producción se basen en la explotación, la clase trabajadora se empobrecerá. Friedrich Engels (1820-1895) retrató las dramáticas condiciones materiales de vida de la clase trabajadora en su obra *“La situación de la clase obrera en Inglaterra”* en 1845 que evidenció otra realidad sobre las interpretaciones triunfalistas del impacto social de la Revolución Industrial. El capitalismo necesitaba de un “ejército industrial de reserva”, un ejército de desempleados permanente, para regular los salarios y las condiciones de trabajo que garantizaran el funcionamiento correcto del modo de producción capitalista y su acumulación de capital. Por lo tanto, paro y pobreza serán inherentes al capitalismo. Resumiendo: mientras haya capitalismo habrá pobreza. Pero ciertamente la obra de Marx es clave para romper la identificación entre los términos “obrero” y “pobre”. Para Marx, como explica en los *Grundrisse* (1857-1861), el obrero será un *“pauper virtualiter”*, un “pobre virtual”, un pobre en potencia, porque vive con el miedo y la inseguridad permanente, de que, en cualquier momento, no pueda acceder a los medios de subsistencia. El proletariado es la clase obrera “artificialmente empobrecida” por el proceso de acumulación del capital y la pobreza serán los desocupados marginados. Es el *lumpen proletariado*, personas no integradas en el proceso de producción, que viven al margen, que no poseen ni medios de producción ni venden su fuerza de trabajo, sino que sobreviven de la caridad, el Estado o de realizar actividades delictivas, pero, sobre todo, no disponen de *“conciencia de clase”*. El *lumpen proletariado*, aunque pueda compartir condiciones de vida o intereses de clase y dejarse arrastrar por una revolución proletaria, será considerado como una capa social fácilmente manipulable que puede aliarse o

venderse a los intereses de la clase burguesa, pudiendo jugar también un papel reaccionario en el cambio histórico. Por ello en la obra de Marx se muestra un cierto desprecio como clase hacia el *lumpen proletariado* y por el contrario, la clase trabajadora será quién tendrá un papel protagonista para el destino de la humanidad. En cualquier caso, la obra de Marx y Engels rompe con el concepto tradicional de pobreza, ya que parte de ella ascenderá a la categoría de trabajadores, perdiendo las connotaciones negativas que anteriormente se atribuía a la pobreza. El proceso de industrialización propició nuevos niveles de consumo y diferenció los intereses de la clase trabajadora y el *lumpen proletariado*. A partir de este momento la pobreza se definirá en términos de consumo y por lo tanto, relativo en base a una sociedad dada, donde entre “riqueza” y “pobreza” existirá una gradación de diferentes situaciones posibles (Morell, 2002).

Así desde el marxismo se entiende el salario y la pobreza como nociones relativas y con una dimensión histórica y social. Marx lo ejemplifica en *Trabajo asalariado y capital* (1849):

*“Sea grande o pequeña una casa, mientras las que la rodean son también pequeñas, cumple todas las exigencias sociales de una vivienda, pero, si junto a una casa pequeña surge un palacio, la que hasta entonces era casa se encoge hasta quedar convertida en una choza. La casa pequeña indica ahora que su morador no tiene exigencias, o las tiene muy reducidas; y, por mucho que, en el transcurso de la civilización, su casa gane en altura, si el palacio vecino sigue creciendo en la misma o incluso en mayor proporción, el habitante de la casa relativamente pequeña se irá sintiendo cada vez más desazonado, más descontento, más agobiado entre sus cuatro paredes.”* (Marx, 1849)

Respecto a las condiciones materiales de vida de la clase trabajadora tomaron una importancia destacada los problemas de vivienda generados a raíz del proceso de industrialización de mediados del siglo XVIII y XIX que generó importantes movimientos migratorios del campo a la ciudad afectando su capacidad de asimilación frente a la súbita llegada de tanta población. Como indicó Engels en su *“Contribución al problema de la vivienda”* en 1873, las condiciones de vida de la clase trabajadora empeoraron debido a la subida de los precios del alquiler, las situaciones de hacinamiento e insalubridad y la imposibilidad de encontrar alojamiento. Si la naturaleza del capitalismo se encuentra en la pauperación y la polarización entre campo y ciudad, la vivienda se convertirá en una institución utilizada también para el

control de la clase trabajadora. Así, por un lado, se fomentará que los trabajadores con mejores salarios sean propietarios de viviendas para que se encadenen a la empresa donde trabajan y a la vivienda donde viven, y por otro lado, se fomentará que exista una escasez permanente de vivienda asequible que genere la inseguridad suficiente como para obligar a trabajar a la clase obrera y así conseguir sus medios de subsistencia. Por ello, Engels se mostró más partidario de la vivienda de alquiler, aunque considera que el problema de la vivienda es un problema más de la clase trabajadora, y sólo se podrá resolver en un contexto general de cambio social. Es decir, la solución al "problema de la vivienda" no resolverá la "cuestión social", será la "cuestión social" la única que puede resolver de forma eficaz y real el problema de la vivienda.

La evolución del marxismo ha llevado a repensar las relaciones de explotación, la noción de pobreza y el estudio de la vivienda, como objetos de investigación. Erik Olin Wright (1994) desarrolló el esquema marxista considerando inicialmente que cada "posición" en la estructura de clases no tiene por qué estar sólo en una clase. Pueden existir "posiciones contradictorias dentro de las relaciones de clase". El control de las inversiones, de los medios de producción y de la fuerza de trabajo, permite identificar las clases sociales existentes. La clase capitalista posee el control sobre las tres dimensiones, la clase obrera no tendrá el control de ninguna de ellas. Existirán "explotaciones múltiples" remarcando la diferencia entre dominación y explotación. Para Wright (1995) la pobreza incluye una *under-class* que será "aquella categoría de agentes sociales que están económicamente oprimidos, pero no permanentemente explotados, dentro de un sistema de clases dado". En conclusión, la clase trabajadora no está "explotada sistemáticamente", pero si dominada y oprimida. Por otro lado. Paul Vercauteren (1970) no habla de *under-class* sino de "sub-proletarios" para aplicar el análisis marxista a la pobreza. Estos "sub-proletarios" se caracterizan porque no están vinculados al proceso de producción, no disponen de una relación laboral y un salario estable y tienen un nivel de escolarización bajo, por todo ello, viven una situación de pobreza y difícilmente pueden salir de ella.

Por otro lado, en el campo del urbanismo y la vivienda la concepción marxista ha sido desarrollada por autores como David Harvey en *Urbanismo y desigualdad social* (1977) o Manuel Castells en *La cuestión urbana* (1977), que han abordado áreas de investigación relacionadas con la vivienda en los ámbitos de la propiedad del suelo, la producción y el origen de excedentes, el sistema de distribución y adjudicación, la vivienda como consumo y necesidad básica, así como espacio de reproducción de las

relaciones sociales de modo de producción capitalista y por lo tanto como expresión de las dinámicas del conflictos de clases.

### 2.2.2. Pobreza y Vivienda desde la perspectiva weberiana

La sociología weberiana parte de la asunción de que cualquier concepto que se deduzca de la “realidad social” debe entenderse como la suma de individuos que lo integran y no un ente abstracto que actúa con vida propia. Por ello el concepto de clase social en Weber se basa en todas aquellas personas que comparten una posición económica en la estructura social, pero también un reconocimiento social en términos de “honor” o “status”. Es decir, la clase social estará compuesta por una suma de individuos que comparten semejante situación en el mercado (salarios similares que dan lugar a oportunidades vitales parecidas) y un grupo de status social (un reconocimiento en términos de prestigio social, estilo de vida y honorabilidad). Por lo tanto, Weber en su obra *Economía y sociedad* publicada póstumamente en 1921 define la “situación de clase” como *“el conjunto de probabilidades típicas de provisión de bienes, de posición externa y de destino personal que derivan de un determinado orden económico y del poder de disposición sobre bienes y utilización para conseguir ingresos en base a él”*. Así pues, por un lado, define clase en base a una categoría objetiva que depende de la participación de los individuos en el proceso económico y del que se desprenden diferentes niveles de vida, pero, por otro lado, Weber también define la clase en base a lo que llamó “situaciones estamentales”, al status, más relacionado con los diferentes estilos de vida, el consumo, la identidad y las consideraciones subjetivas de las personas respecto de los diferentes grupos, ya sean positivas o negativas. En este contexto, cuando Weber habla de pobreza en el marco de una “situación de clase” la ubica como *Clase propietaria negativamente privilegiada* compuesta por siervos, *déclases* o *proletarii*, deudores y pobres. Cuando hace referencia al “grupo de status” de los pobres, estos se corresponden con el menos honorable. Como resume Pedro Cabrera (1998) el lugar sociológico de los pobres en Weber será aquel que refleja a los que menos tienen, a los que menos son y menos representan socialmente.

Weber no realiza un estudio particular sobre el papel de la vivienda en las condiciones de vida de los pobres, pero si analiza el rol de la ciudad, en tanto espacio de mercado constante, donde la población satisface unas necesidades de intercambio. Weber despliega en el estudio de la ciudad todo su arsenal conceptual y la entiende como

una realidad compleja sobre la que habrá que observar las diferentes variables que la determinan ya que la ciudad, no es, en sí misma, una realidad independiente. La ciudad objetivamente estará definida por una realidad demográfica, unas características físicas y una realidad económica. Es decir, la dimensión, la forma y las funciones de la ciudad están sujetas a la actividad económica que se expresaran en el mercado (distinguiendo ciudades de productores, de consumidores y de rentistas). Pero además la ciudad será la suma de voluntades individuales, que mediante sus instituciones acabará siendo una expresión colectiva, una comunidad. Estas instituciones de la ciudad occidental serán la municipalidad, las relaciones generadas a raíz del hecho de vivir en la ciudad y la “cámara de comercio”. En resumen, la ciudad es una expresión compleja de la interacción de todos estos elementos.

Weber investigó sobre las condiciones, actitudes e historia en el trabajo de obreros agrícolas e industriales, utilizando metodología basada en cuestionarios y observación directa. Por lo que por un lado mostró interés metodológico por técnicas cuantitativas basadas en probabilidad, pero también en encuestas sociales, cuestionarios y elección de informantes en el estudio de las relaciones sociales. Así, el desarrollo de la concepción weberiana se ha traducido en la generación de dos líneas de investigación empírica (Cabrera, 1998). La *Sociología de la Pobreza* en tanto se concibe la pobreza en base a umbrales de ingresos y su vinculación, o no, al modelo de producción y económico (Harrington, 1963) y a la *Antropología de la Pobreza* en tanto tiene en cuenta las relaciones sociales y culturales (Lewis, 1996). Pero la concepción weberiana también ha impregnado interesantes aportaciones en el ámbito de la vivienda. Rex y Moore (1969) estuvieron influenciados por aportaciones de Weber al asumir la importancia de la estructura de consumo en la definición de la posición de clases de los individuos y la diferenciación de la posición de clases dentro de categorías amplias. Así las “*Housing Classes*” se fundamentan en los diferentes niveles y grados de acceso a los mercados públicos y privados de vivienda, los cuales están determinados por el nivel de renta de los individuos, la ocupación y el estatus étnico. En resumen, la distribución de los individuos en las “*Housing Classes*” depende de las relaciones desiguales de la sociedad. Este concepto ha sido debatido por otros autores porque consideran que Rex y Moore han hecho una interpretación errónea de Weber, por ejemplo, de acuerdo con algunas críticas marxistas, las “*Housing Classes*” basadas en la tenencia de la vivienda son producidas por las relaciones de distribución y reflejan los patrones de consumo, en lugar de las diferencias de clase separadas (Gottdiener, 1988).

### 2.2.3 Pobreza y Vivienda desde la perspectiva durkheimiana

En la obra de *"Las Reglas del Método Sociológico"*, de 1895, Durkheim forjó las bases para tratar el conocimiento de las sociedades humanas de una forma separada al resto de las ciencias, es decir, sentó los principios para considerar la sociología como una ciencia independiente, con un objeto de estudio concreto y un método científico objetivo. Al poder realizar esta separación, Durkheim interpretará que habrá fenómenos sociales que solo podrán ser tratados con técnicas sociales y a los que llamará "hechos sociales". Durkheim define los hechos sociales como *"modos de actuar, de pensar y de sentir exteriores al individuo, y que están dotados de un poder de coacción en virtud del cual se imponen sobre él"* (Durkheim, 1997). Por lo tanto, son "exteriores" en tanto que existen antes del nacimiento de cada individuo, son "coactivos" en tanto nuestras ideas y tendencias no son elaboradas por nosotros, sino que nos llegan del exterior y solo pueden penetrar en nosotros imponiéndose y son "colectivas" porque son comunes a todos o la mayoría de los miembros de una Sociedad, pero no por ser general, es colectiva, sino porque existe independientemente de las formas individuales que adopta al difundirse.

En las obras de *"La División del Trabajo Social"* en 1893 y *"El Suicidio"* en 1897, Durkheim considera que la tensión permanente que existe entre el individuo y la Sociedad por la coacción que supone interiorizar "normas sociales" puede generar "anomia", es decir, que exista una falta de normas que guíen el comportamiento de las personas o exista una incapacidad de la estructura social para proveer a ciertos individuos de lo necesario para lograr sus metas en la Sociedad. Así, el suicidio, en vez de ser considerado un hecho individual es considerado un producto de un conflicto entre individuo y exterior, será ante todo un "hecho social". Durkheim (1992) diferenció tres tipos de suicidio: El egoísta, el altruista y el anómico. El primero se da en casos de personas aisladas o con carencias relacionales a nivel social, el segundo es precisamente, al contrario, se daría la vida por los lazos de solidaridad entre los miembros de un grupo con fuerte conciencia colectiva y finalmente el "suicidio anómico" que se da por frustración de no llegar a los objetivos vitales establecidos socialmente, por rechazo a las normas sociales y falta de moral. Es decir, la probabilidad de que aumenten los suicidios se da como consecuencia de la confusión que genera en las personas la relajación del impacto que tienen las normas sociales y la moral. Para prevenir esto la pobreza puede jugar un papel importante porque, en sí misma, la pobreza es un freno y protege contra el suicidio: "es la mejor de las escuelas

para enseñar al hombre a contenerse... nos prepara para aceptar dócilmente la disciplina social". Durkheim considerará que la pobreza protegía del suicidio porque creaba cohesión social frente a la adversidad. Pedro Cabrera (1998) explica como en la concepción durkheimiana, el pobre marginado será el resultado de estas tensiones entre la inadecuación o inadaptación de las personas y los roles sociales existentes en cada sociedad a partir de un determinado grado de desarrollo en la división social del trabajo. En este sentido el pobre marginado no es sino una forma particular de conducta anómica, cuya función social básica consiste en actuar como dispositivo regulador, como una especie de "semáforo moral" que indica los límites que separan la búsqueda de autorrealización individual y la obligación de someterse a las exigencias colectivas de la sociedad. Por ello la pobreza desde la concepción durkheimiana es una categoría social y moral.

En la obra de Durkheim podemos encontrar referencias al urbanismo y a la vivienda en el marco del desarrollo de la ciudad y de la sociedad. Durkheim explicaba el desarrollo de la sociedad en base a la densidad de la población, la conciencia colectiva y las vías de comunicación. Es decir, destacaba el papel del medio social en la imposición, coacción, a la conciencia humana de los hechos sociales y representaciones colectivas. El surgimiento de la ciudad moderna será un factor clave para favorecer un estado anómico de la sociedad moderna en tanto que fomenta el desarrollo de la división del trabajo y la desorganización patológica que afectan a los individuos. Pero como apunta Saunders (1981) la ciudad juega un segundo papel clave y es que a nivel histórico se erige como condición para que se desarrollen las fuerzas sociales tanto por el incremento de la densidad material que estimula la división del trabajo, como porque rompe los fundamentos de la moral tradicional y multiplica las relaciones intrasociales modificando la densidad moral. Así que para Durkheim la estructura residencial de la Ciudad refleja que *"El tipo de vivienda que se nos impone no es más que la forma en que todo el mundo que nos rodea y, en parte, las generaciones anteriores, se han acostumbrado a construir sus casas."* (Durkheim, 1997).

Robert Merton (1964) en *Estructura social y Anomia* desarrolla la concepción durkheimiana considerando la *anomia* como un problema de regulación de partes del sistema social y afirma que se trata de un hecho colectivo. Es decir, la no correspondencia entre los objetivos sociales y los medios para realizarlos puede generar *anomia* a los individuos y propone cinco tipos de adaptación según la combinación de medios y fines: conformismo, innovación, ritualismo, evasión y rebelión. Como explica Pedro Cabrera (1998) los pobres marginados en Merton (1964)

serán aquellos casos de individuos que se mantienen activos en la persecución de las metas habituales (riqueza material) pero son “innovadores” en la utilización de medios y emplean vías que no son las más frecuentes como la mendicidad o los pequeños delitos. Por otra parte, también serán aquellos vagabundos que renuncian a lograr las metas culturales como la utilización de los medios institucionales propuestos. Para la sociología estos son los verdaderos extraños que no comparten los valores comunes, pero se encuentran entre nosotros. Las consecuencias de tal deserción se acaban pagando en forma de desprecio y condena social.

## **2.3 La Investigación social sobre el sinhogarismo en el Siglo XX**

Si analizamos la literatura académica entorno al sinhogarismo podemos ver que en EEUU, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Europa es donde se ha concentrado la mayor producción de artículos de investigación (Toro, 2007) aunque cada vez más existen estudios comparativos en inglés de países asiáticos (Okamoto, 2007 y Kennett & Mizuuchi, 2010) o de Rusia (Matchulskaja, 1995 y Stephenson, 2007). Pedro Cabrera (1998) realiza una clasificación en tres etapas de la investigación social realizada durante el Siglo XX sobre las personas sin hogar que tiene como referencia clara el mundo anglosajón, y con especial incidencia, los estudios americanos. En este sentido seguiremos la clasificación de Cabrera (1998) pero ampliaremos la información de los estudios americanos que propone con la evolución de la investigación social en Inglaterra. Se distinguirá una primera fase de 1900 – 1945 donde se dan los estudios precursores sobre pobreza desarraigada y la consolidación académica de la sociología como ciencia, una segunda etapa de 1945 – 1975 caracterizada por el desarrollo de la sociología urbana y la sociología de la desviación social, aunque en los últimos años se empezará a conceptualizar el sinhogarismo como un “problema social” y, una última fase, de 1975 hasta finales del Siglo XX, cuando a raíz de la crisis económica y social de los años setenta, se da una mutación del perfil de personas sin hogar y se empieza a analizar la problemática del sinhogarismo desde el paradigma de la exclusión social.

### **2.3.1 Primera etapa 1900 - 1945**

La pobreza ha formado parte de la historia de todos los países y ciudades de la Europa occidental durante siglos. Los recursos de atención a las personas pobres “honestas” o “deshonestas” existentes a inicios del Siglo XX se establecieron a lo largo

de la Edad Media y la Edad Moderna. En 1901, Seebohm Rowntree, realizó un estudio pionero sobre la pobreza (*Poverty: A Study of Town Life*) donde diferenciaba entre “pobreza primaria” y “pobreza secundaria”. La pobreza primaria correspondía a familias cuyo ingreso total no era suficiente para obtener el mínimo necesario para mantener un funcionamiento puramente físico (alimentación, vivienda y ropa). En pobreza secundaria vivían las familias que podían alcanzar ese mínimo, pero no disponían de excedentes. Una de las primeras imágenes de la vida en situación de pobreza y marginalidad de los inicios del Siglo XX en Inglaterra la podemos encontrar en las obras *Jack London (The People of the Abyss, 1903)* y *George Orwell (Down and Out in Paris and London, 1933)*. El primero se sumergió, disfrazado, en el *East End* de Londres que en aquellos años era una de las zonas más empobrecidas de la ciudad. *Jack London* vivió y documentó el perfil y las estrategias de supervivencia para comer, lavarse, vestirse y dormir de las personas en situación de pobreza y marginadas en aquellos años. Así recogió su experiencia para conseguir almuerzos gratuitos en locales del Ejército de Salvación como el “*Peg*”, o dormir en casas de trabajo, albergues, camas de alquiler en hostales sobreocupados y hasta en la calle. *George Orwell*, en su obra traducida como *Vagabundo en París y Londres* o *Sin blanca en París y Londres* (1933) retrata su experiencia autobiográfica al trabajar como “pinche” de cocina y friegaplatos en París y como sobrevive mientras busca un empleo en la ciudad de Londres. Orwell narra su experiencia en Londres buscando diferentes alojamientos y explica que sin tener en cuenta las instituciones caritativas, no encontró ninguna cama en Londres por menos de siete peniques, detallando las mejores alternativas para dormir si no disponías de este dinero, como el hostel *Embankment* o el gigante albergue *Rowton House* o las *Coffin Beds* que no eran más que cajas de madera. Otra obra menos conocida, pero de importancia fue la de *Ada Chesterton* que escribió en 1926 *Darkest London* donde analizaba la oferta de alojamiento y servicios de subsistencia a disposición de las mujeres sin hogar en el Londres de 1925. No sólo describió la escasez de recursos en general, donde predominaban los albergues de organizaciones cristianas que estaban totalmente saturados, sino que también realizó una comparación de la oferta de servicios para hombres y mujeres convirtiéndose en un estudio pionero en la materia.

En Estados Unidos uno de los trabajos pioneros sobre las personas sin hogar se atribuye a Nels Anderson, de la Escuela de Sociología de Chicago, con su obra *The Hobo: The Sociology of the Homeless Man* de 1923. El término “*Hobo*” se forjó en la última década del Siglo XIX y hace referencia a la situación de un amplio grupo de trabajadores itinerantes que se desplazaban a lo largo del territorio americano por el

proceso de industrialización, la expansión del ferrocarril, la mecanización de la agricultura y el crecimiento de las ciudades. El “*Hobo*” se diferenciaba del “*Tramp*” y el “*Bum*” porque los “*Hobo*” eran realmente trabajadores migrantes, los “*Tramp*” trabajaban solo cuando se veían obligados a hacerlo, sino sólo viajaban, y los “*Bum*” estaban más relacionados con la picaresca y la mendicidad que huía de la policía. En este sentido, Anderson (1923), citado en Cabrera (1998), lo que hace es determinar el rol de los *Hobo* en el proceso de desarrollo económico del momento que exigía una demanda de mano de obra abundante y estacional. El resultado fue una masa de trabajadores itinerantes desplazándose por todo el territorio americano, dando lugar a una subcultura conocida como “*hobohemia*”. Anderson, utiliza el término *Homeless* en el contexto de que estas personas no disponen de una residencia estable y permanente lo que fomentaba su desarraigo y alojamiento en condiciones precarias o de forma temporal en hostales baratos o los mismos lugares de trabajo. Así se crearon las “*skid row*” que eran los suburbios surgidos en Estados Unidos durante los años veinte como fruto de la concentración de trabajadores itinerantes que encontraron alojamientos baratos en estas áreas urbanas. En la ciudad de Nueva York, en Manhattan, existía la zona conocida como el “*Bowery*”, donde se encontraban personas durmiendo en las calles, alcohólicos y vagabundos y se establecieron Misiones como la de la organización del Ejército de Salvación bajo el lema “*Sopa, Jabón y Salvación*”. Este fenómeno de los *Hobo* resurgió en la década los años treinta, durante y después de la Gran Depresión, dando lugar a una serie investigaciones sociales que abordaron la problemática siempre vinculada a la crisis económica sobre las que destaca *Twenty thousands homeless men* de Sutherland y Locke (1936) sobre la composición de las personas usuarias en los albergues de Chicago.

### 2.3.2 Segunda etapa 1945 - 1975

La Segunda Guerra Mundial hizo fuertes estragos en el parque de vivienda de la Gran Bretaña, donde 750.000 viviendas fueron destruidas, dañadas o quedaron inhabitables. El Parlamento del Reino Unido aprobó en 1948, la *National Assistance Act*, que abolió formalmente el sistema de las *Poor Law* (leyes de pobres) que había existido desde hacía doscientos años. Aunque la ley acabó con una legislación del periodo isabelino, las respuestas y la narrativa sobre la pobreza extrema seguían responsabilizando a las personas sin hogar de su propia situación por causas como el alcoholismo o la pereza y mantuvo ciertas similitudes en los servicios de atención a la pobreza como la separación de hombres y mujeres de la misma familia y la separación

de sus hijos en los recursos de alojamiento fue una actuación común (Crowson, 2012). La *National Assistance Act* de 1948 y sus desarrollos posteriores hasta 1976 promulgaban el compromiso en el fomento de la acción de las autoridades municipales en la atención a personas sin hogar, discapacitados y madres solteras. A pesar de que sectores de la población vivían en situación pobreza, los años cincuenta y sesenta fueron años de altos niveles de ocupación, crecimiento económico y aumento de los niveles de vida. En 1951, Rowntree publicó su tercer estudio sobre la pobreza en York y concluyó que la pobreza absoluta era un problema menor gracias al desarrollo económico (Rowntree y Lavers, 1951). Como explican Jacobs, Kemeny y Manzi (1999), los estudios sociológicos del momento se centraron en el impacto de la prosperidad económica sobre la clase trabajadora por ejemplo en su proceso de “aburguesamiento” (Goldthorpe et al., 1969) o la educación de los hijos de la clase trabajadora en un sistema de clase media (Jackson y Marsden, 1962). Pero a finales de 1960 la sociología inglesa “redescubrió” la pobreza al visualizar mediante diferentes investigaciones carencias materiales de amplias capas de la población atribuidas al aumento de las tasas de paro. Dos de los investigadores más influyentes fueron Peter Townsend (1965, 1966, 1974, 1979) en temas de pobreza y John Greve (1964, 1971) en estudios sobre sinhogarismo. Peter Townsend desarrolló el concepto de pobreza relativa teniendo en cuenta el estilo de vida compartido o aceptado, en una sociedad dada, y poder determinar así un punto, debajo del cual, las familias tienen dificultades para llevar ese estilo de vida (Abel-Smith y Townsend, 1965). Otra aportación realizada por Townsend (1979) fue que la falta de ingresos excluye a las personas de la plena participación en la sociedad. En relación a las investigaciones sociales específicamente sobre sinhogarismo los estudios de Greve (1964, 1971) se consideran un punto de inflexión tanto a nivel académico, como político y social porque ayudaron a re conceptualizar el concepto de sinhogarismo como un “problema social” y cambió la orientación política. Greve (1997) puso de relieve la importancia del paro como factor causal del sinhogarismo a finales de los años sesenta, al evidenciar que en 1969 se había triplicado (respecto a inicios de la década) el número de personas admitidas por las autoridades locales, en alojamientos temporales al haberse quedado desocupado. Las causas más inmediatas del sinhogarismo en el Londres “centro” (*Inner London*) de 1970, eran casi las mismas que en 1960: la ruptura de relaciones (entre jóvenes y sus padres o de parejas); los desahucios y las deudas en el pago de la renta de alquiler (público o privado). Otras causas mencionadas fueron: el hacinamiento y el acoso inmobiliario. Los estudios de Townsend (1965) y Greve (1964

y 1971) junto con el impacto de la serie dramática, *Cathy Come Home*<sup>1</sup>, dirigida por Ken Loach en 1966, emitida por la BBC, y la generación de un movimiento social amplio a favor del derecho a la vivienda supuso un “redescubrimiento” del sinhogarismo que desembocó en la creación de nuevas organizaciones de apoyo a las personas en procesos de sinhogarismo como *Shelter*<sup>2</sup> y en la promulgación de la *Housing (Homeless Persons) Act* en 1977. Esta norma marcó un punto de inflexión ya que, por primera vez, los hogares en una situación de “necesidad prioritaria” aceptada por la autoridad local debía ser realojada. Así pues, esta etapa en el Reino Unido fue crucial para la “construcción social” del sinhogarismo e interpretarlo como un “problema social” y no individual.

En Estados Unidos adquieren importancia los estudios sobre personas sin hogar centrados más en las patologías individuales y la sociología de la desviación que no en las investigaciones de la sociología de la estratificación social que ponen el acento en las causas estructurales de la problemática. En 1963 la *Community Mental Health Act* implicó que las personas con enfermedades mentales crónicas fuesen desinstitucionalizadas y pasaran de hospitales psiquiátricos a *Single Room Occupancies*, es decir, fueron enviadas a centros de salud comunitarios a vivir en habitaciones individuales, pero el mal funcionamiento de la derivación hizo que muchas de estas personas se encontraran en situación de calle sin ningún tipo de apoyo. Por otro lado, se desarrollaron diferentes estudios basados en el proceso de desafiliación de las personas sin hogar que tienen su origen en la investigación sobre los habitantes de las “*skid row*”. El urbanismo moderno exigía una reformulación de las grandes ciudades y se realizaron estudios sociológicos con la intención de determinar el perfil de las personas que los habitaban y no qué causas los había llevado allí, ya que el objetivo era transformar el uso de estas partes de la ciudad. Así es como se desarrolla el término de “desafiliación” para hacer referencia a personas desarraigadas sin vínculos comunitarios que junto con patologías como el alcoholismo o enfermedades mentales caracterizaran a las personas sin hogar. Como señala Pedro Cabrera en su obra *Huéspedes del aire* (1998) los autores Caplow, Bahr y Sternberg (1974) desarrollan el concepto de “*desarraigo*” en las sociedades modernas del Siglo XX como aquellas personas que no tienen un vínculo con la familia, la escuela, la comunidad, el Estado,

---

<sup>1</sup> “*Cathy Come Home*” trataba la historia de una pareja de jóvenes (Cathy i Reg) que después de un periodo romántico, de tener un hijo y mudarse a una vivienda moderna, Reg es despedido por una lesión. A consecuencia de esto dejan de pagar el alquiler y son desahuciados empezando a procesos y situaciones de sinhogarismo, ocupando ilegalmente viviendas vacías y pernoctando en albergues para personas sin hogar.

<sup>2</sup> <http://www.shelter.org.uk/> (consultado última vez enero 2015)

el grupo de producción, el sindicato o asociación profesional, la iglesia y las asociaciones recreativas. Los estudios sobre personas sin hogar en esta etapa tienen como eje común el considerar el alcohol como factor causal y explicativo de la situación que viven los habitantes de los “skid row” por lo tanto apuntan a que las causas del sinhogarismo son de orden individual y sobretodo basadas en patologías.

### 2.3.3 Tercera etapa: 1975 – primera década del Siglo XXI

Durante la crisis económica y social de los años setenta, el neoliberalismo, desarrollado desde 1950 por Hayek (1889-1992) y Friedman (1912-2006) en la Universidad de Chicago, irrumpió con fuerza de la mano de los partidos conservadores que acabaron gobernando en los ochenta (Margaret Thatcher en el Reino Unido y de Ronald Reagan en Estados Unidos). En este sentido el rol del Estado y el gasto social pasaron a ser objetivo del debate político y de las investigaciones económicas y sociales. El aumento de la pobreza durante los años sesenta en el Reino Unido llevó asociado un aumento del gasto social, pero su combinación con la crisis del petróleo (1973) y la recesión económica generó una difícil situación llegando a lo que se conoció como la “crisis fiscal del estado” (O’Connor, 1973) cuyo debate se extrapoló a otros países. Sin entrar en las discusiones de la llamada *sociología fiscal* (Musgrave, 1980) es de interés para nuestro estudio ver como el neoliberalismo impacta desde los años ochenta en la conceptualización de la pobreza y como fomenta la producción de diferentes estudios que consideraban el gasto social como un obstáculo para el bienestar, es decir, el gasto social se empieza a considerar una causa, y no una solución, a los problemas sociales. Por ejemplo, el análisis de Murray (1984) se centra en la aparente habilidad del Estado para generar la dependencia de las personas y estilos de vida destructivos, por ello su papel debe ser totalmente limitado y su gasto social solo debe cubrir sólo los mínimos, orientando la acción social a fomentar la independencia y que los individuos persigan sus propios intereses. Pero el pensamiento neoliberal además de atravesar el concepto de pobreza se entremezcla con las ideologías dominantes sobre la atención a la pobreza.

En el Reino Unido la *Housing (Homeless Persons) Act* de 1977 representó un avance al reconocer el sinhogarismo como una problemática estructural, abordando la provisión de viviendas para familias, parejas y personas sin hogar por ley. Sin embargo, como apuntan diferentes autores (Burrows et al. 1997, Crowson, 2012) la ley seguía manteniendo similitudes en las formas de responder frente la extrema pobreza

de las “leyes de pobres” del Siglo XIX. La Ley de 1977 dividía la población sin hogar del Reino Unido en aquellas personas sin hogar que no podían sostenerse por sí mismas y necesitaban de ayuda, y por otro lado, las personas sin hogar que “podrían ayudarse a sí mismas” y no lo hacían y a los que se les denegaba la ayuda. Así, la Ley reprodujo la distinción entre los *deserving* y *undeserving poors*, o pobres *honestos* y *deshonestos* como los hemos llamado en apartados anteriores. Además, en el caso particular de encontrarse en una situación de sinhogarismo recogida en la ley, las personas sin hogar tienen la obligación de la carga de la prueba, es decir, deben acreditar que no se han hecho personas sin hogar de forma intencionada (*intentionally homeless*) y tiene que demostrar la conexión local al municipio donde lo están solicitando. También hay que señalar que como apunta Glastonbury (1971) durante los setenta existe una percepción diferente de los procesos de sinhogarismo que afectan a las familias y los que afectan a las personas solas, ya que se tiende a ver a las familias como víctimas de las circunstancias y a las personas solas como responsables de su situación. Según Richards (1993), citado en Pleace et al. (1997), la influencia victoriana seguía en la práctica porque en 2.800 niños y niñas pasaron a custodia de las autoridades locales porque sus familias se encontraban en un proceso de sinhogarismo.

Las razones para todos estos criterios subyacen en el dominio de las ideologías políticas que enfatizaban la responsabilidad del individuo de su situación frente a factores estructurales (Pleace et al., 1997). En este sentido durante esta etapa podemos encontrar en el Reino Unido investigaciones sociales que destacaban los factores estructurales como causales del sinhogarismo, pero también investigaciones de carácter antropológico, o liberales, que enfatizaban factores individuales. Así por ejemplo Doogan (1988) relacionaba el desempleo como factor causal del sinhogarismo juvenil y Geoff Randall (1988) añadía la falta de vivienda asequible, pero autores como Fletcher (1966) seguían cultivando, directa o indirectamente, el estereotipo de personas sin hogar al retratarlas literalmente, como los “*tramp*” o “*bump*” de los “*skid row*”, mendigo y vagabundos cuya pérdida de vivienda fue causada por la adicción al alcohol o una enfermedad mental o a raíz de un estilo de vida bohemio, exótico y de excesos. Madeline Drake (1982) evidenció en su investigación que el 85% de las personas sin hogar solas entrevistadas querían vivir en una vivienda y por lo tanto su situación de sinhogarismo no era una opción libremente escogida (Drake et al. 1982).

En los años noventa se dio un aumento exponencial en la investigación social sobre las personas sin hogar en Europa, especialmente en la Europa occidental y

Escandinavia, mientras que, en la parte central, oriental y del sur de Europa la producción fue más limitada (Avramov, 1995). Las razones explicativas para ello las podemos encontrar, por un lado, en el incremento de personas sin hogar en diferentes países europeos y el cambio de su perfil que exigía nuevas respuestas y explicaciones teóricas (Daly, 1992) y que llevó a utilizar el término de “nuevo sinhogarismo”. Por otro lado, se debe a aspectos institucionales, políticos y académicos como la creación en 1985 de la Federación Europea de Entidades Nacionales que trabajan con las Personas Sin Hogar (FEANTSA) en el marco de un seminario en Irlanda, organizado por entidades sociales del sector de diferentes países europeos, y donde se apuntó la necesidad recopilar información sobre las causas, el alcance, el perfil, la protección y buenas prácticas sobre el sinhogarismo. En 1987 la Asamblea General de Naciones Unidas proclamó el Año Internacional de la Vivienda para las personas sin hogar y el Parlamento Europeo aprobó la Resolución No. C190/39 de 16 de junio, sobre la problemática del sinhogarismo, llamada “*Shelter for the Homeless in the European Community*”. Finalmente, en 1991 se creó el Observatorio Europeo del Sinhogarismo (EOH) de la mano de la FEANTSA lo que también permitió empezar a investigar a nivel académico la realidad del sinhogarismo europeo.

Antonio Tosi (2010), sociólogo italiano del *Politécnico di Milano* y miembro del EOH desde sus inicios, realiza un análisis de los cambios más importantes a nivel teórico sobre la conceptualización del Sinhogarismo en Europa, entre los años ochenta y la primera década del Siglo XXI. Tosi (2010) apunta que los dos principales cambios han sido la importancia de las dimensiones estructurales como opuestas a las aproximaciones individuales a la problemática del sinhogarismo, donde se ha enfatizado especialmente el papel de factores como el empleo y la vivienda. Un segundo cambio trascendental ha sido sobre la conceptualización de la extensión de la problemática del sinhogarismo ampliando el concepto de personas sin hogar más allá de encontrarse en una situación de calle, entendiendo la problemática de una forma mucho más amplia e incorporando o conectando con otras situaciones de exclusión de una vivienda adecuada. La incorporación del análisis de la pobreza y el sinhogarismo desde el paradigma de la exclusión social (Pleace, 1998; Anderson y Tullock, 2000) permitió crear un nuevo marco teórico más integrador de las dimensiones individuales y estructurales e incorporó el factor relacional e institucional, así como permitió introducir los conceptos de vulnerabilidad social y riesgo en el campo del sinhogarismo. Así pues, a modo de ejemplo, si seguimos la clasificación sobre los factores de vulnerabilidad que pueden generar exclusión social propuesta por el IGOP (Subirats, 2004) podemos ver como se han estudiado a nivel europeo las relaciones

del sinhogarismo con los ejes de desigualdad por razón de edad como con los jóvenes (Hutson y Liddiard, 1994; Avramov, 1998) o las personas mayores (Pannell y Palmer, 2004 y Boswell, 2010); por razón de sexo por ejemplo con las mujeres (Edgar; 2001b; Casey et al, 2008; FEANTSA 2010a) o la homosexualidad, el lesbianismo y la bisexualidad (Gold, 2005) y por razón de procedencia o lugar de nacimiento, con la inmigración y los procesos migratorios (Edgar, 2004; FEANTSA 2010b) o en relación con las minorías étnicas y razas (Harrison, 1999). También se han estudiado las relaciones del sinhogarismo con los ámbitos de exclusión como la vivienda (Edgar et al, 2001a, Busch-Geertsema, 2007 y Fitzpatrick y Stephens, 2007), la salud (Uribe y Alonso, 2009), el empleo (FEANTSA, 2007 y OSW, 2007), la participación de las personas afectadas (FEANTSA, 2009 y Paasche, 2010) y los derechos humanos (FEANTSA, 2006) en particular los derechos a la vivienda (Kenna, 2006; FEANTSA, 2008 y Fitzpatrick and Watt, 2010). Aparte, en Europa, los diferentes estudios sobre el sinhogarismo se han centrado en seis áreas: La comprensión del sinhogarismo como resultado de la interacción dinámica entre las características individuales y los cambios estructurales (Neale, 1997); la definición y medida del sinhogarismo para la recogida de datos de su “stock”, “flow” y prevalencia (Edgar et al, 2007); las relaciones entre el sinhogarismo, la ciudadanía y los modelos de Estado del Bienestar (Marsh y Kennett, 1999; Fitzpatrick y Stephens, 2007); la provisión de servicios a las personas sin hogar (Edgar, 2003); las entradas y salidas al sinhogarismo (Cabrera, 2008) así como sus efectos (Edgar et al, 1999). Por ello podemos concluir que existe un cuerpo teórico y académico suficiente para constituir los llamados “*Homelessness Studies*” a nivel europeo, aunque la investigación sigue adoleciendo de una serie de debilidades porque, en Europa, hay más polémica y descripción que estudio empírico y evaluación (Busch-Geertsema et al, 2010a).

En Estados Unidos, la desaparición de los *skid row* mediante la construcción de viviendas sociales junto con la crisis del petróleo de los años setenta, generó un cambio en el perfil de personas sin hogar dejando de ser solo personas solas, desarraigadas e itinerantes y pasando a ser familias empobrecidas, mujeres, jóvenes y menores sin hogar. Pedro Cabrera (1998) recoge una serie de investigaciones que justifican esta variación en el perfil de personas sin hogar. Breakey y Fischer (1990) estimaron que el 63% de las personas alojadas en albergues u otros recursos fueron grupos familiares. Hagen (1987) afirmó que desde los años setenta el número de mujeres sin hogar aumentó un 50% del total de personas sin hogar “situacionales”, de hecho, en 1964 se abrió en California el primer albergue para mujeres (*Haven House*) y en 1974 en Nueva York (*Rosie’s Place*). Schutt y Garrett (1992) determinaron que el

15% de los usuarios de albergues para adultos tenía entre 17 y 25 años. La variación del perfil de personas sin hogar implicó también un cambio de percepción de la problemática. Las “nuevas personas sin hogar” (*new homeless*) serán consideradas “pobres honestos” a los que habrá que ayudar ya que la situación económica y la falta de vivienda asequible les ha hecho vulnerables y los ha convertido en usuarios de albergues. Cada vez más la problemática de las personas sin hogar se entenderá también como un problema derivado del contexto económico y de la evolución del sector de la vivienda. Wright y Lam (1987) apuntan que entre 1977 y 1987 en diferentes ciudades americanas se dio una reducción de la vivienda para población con bajos ingresos y un aumento de la pobreza urbana que resultó en un aumento de personas sin hogar. Para Swanstrom (1989) el mal funcionamiento del mercado del alquiler será un factor crucial en las causas del sinhogarismo y Mc Chesney (1990) entiende que la existencia de personas sin hogar se debe a la disociación de la ratio entre el número de unidades de vivienda asequibles y el número de familias pobres en situación de necesidad de vivienda. Rossi y Wright (1987) apuntan que los bajos ingresos y los altos costes de la vivienda crean un grupo de población en riesgo, principalmente entre aquellas personas desafiadas que han roto sus relaciones de apoyo con familiares y amigos y han tenido relaciones sociales escasas durante largos periodos de tiempo. Para Thorns (1989) las personas sin hogar son el resultado de una combinación situaciones complejas con factores económicos, políticos y físicos que impactan en las personas y las lleva en un *continuum* de necesidades sociales de vivienda y por ello hay que tener en cuenta que si solo se analizan los problemas personales de las personas sin hogar se puede caer en el error de que las políticas públicas se orienten a aumentar el número de plazas en los albergues y no a la generación de viviendas sociales (que forman parte de una solución permanente a la problemática). Las investigaciones de carácter más estructural se combinaron en el tiempo con investigaciones que desarrollaron la desafiación como un proceso de empobrecimiento individual, una espiral de decadencia a lo largo de diferentes episodios traumáticos en la vida de las personas (Grigsby et al. 1990 y Hertzberg, 1992 citados en Cabrera, 1998). La pérdida de empleo, la pérdida de vivienda, el empeoramiento de la salud mental y/o física, la pérdida de relaciones familiares o de amistades y el contacto con personas en situación de calle crean un escenario proclive a acabar en la misma situación. Shinn y Weitzman (1990) presentaran un modelo más comprensivo que apuesta por investigar las relaciones dinámicas entre los factores individuales, relacionales y de contexto socioeconómico que pueden ser considerados como desencadenantes de sinhogarismo o también como consecuencias. Así pues, cada vez más se entiende la problemática del sinhogarismo como un proceso de

desafiliación y aislamiento social combinado con un mal funcionamiento de la orientación de las políticas y un contexto económico adverso, lo que combina elementos explicativos de carácter individual, relacional, institucional y estructural y da paso al análisis del sinhogarismo desde el paradigma de la exclusión social.

#### 2.3.4 La sociología de la vivienda

La vivienda ha sido objeto de estudio en múltiples disciplinas como la sociología, la antropología, la geografía, la economía o el urbanismo. Como ya hemos visto las primeras investigaciones sociales sobre la vivienda se relacionan con la Revolución Industrial y la pobreza de los barrios donde se aloja la clase trabajadora con pésimas condiciones de higiénicas y de salubridad. Con el nacimiento de la sociología se desarrolla la sociología urbana como subdisciplina que analiza las modificaciones de las relaciones sociales a consecuencia de los procesos de planificación urbana, la transformación de los usos del espacio público y las luchas obreras y vecinales por la ciudad. La pluralidad de ámbitos y enfoques de estudio se tradujo en una importante dispersión de análisis lo que algunos autores llamaron la crisis de la sociología urbana (Castells, 1975 y Bettin, 1982). En este contexto nace la sociología de la vivienda que aplica todo el aparato conceptual sociológico a la investigación en torno a la vivienda. Vapñarsky (1963) describe como áreas de investigación de la sociología de la vivienda, las relacionadas con las políticas de vivienda (demanda, oferta, necesidades, acceso de grupos específicos, planificación...), las relaciones entre vivienda y hogares familiares (formas de uso del espacio, relaciones entre miembros...) y las relaciones entre comunidad y vivienda (más en conexión con el urbanismo, los barrios, la segregación...). En los años ochenta, el auge del neoliberalismo económico y su impacto en las ciencias sociales, influenció intensamente las investigaciones en la sociología de la vivienda que se centraron sobre todo en los procesos de privatización y reestructuración del papel del Estado, sus consecuencias sociales y la introducción de modelos económicos de elección racional en las políticas de vivienda. Así, a pesar de contadas excepciones, la concepción sociológica dominante de la vivienda como objeto de análisis, se ha mantenido al margen de una construcción teórica de la vivienda integrada en el seno de la estructura social (Cortés, 1995). En los años ochenta aparecieron dos revistas especializadas de referencia obligada, la *Housing, Theory and Society* (1984) y la *Housing Studies* (1986) y también se creó un espacio para el intercambio de conocimiento, experiencias e investigación mediante la *European Network for Housing Research* (1988).

### 2.3.5 La sociología de las personas sin hogar

El sinhogarismo es una problemática profunda extendida en todas las sociedades desarrolladas, aunque la opinión pública normalmente solo se percata de la parte más visible. La sociología tradicionalmente se ha aproximado al sinhogarismo desde una perspectiva funcional, como un sistema de partes interrelacionadas, de la que forman parte la administración, la comunidad, las entidades sociales... o desde una perspectiva simbólica basada en las interacciones de los individuos con otras personas o desde una perspectiva de conflicto social en un sistema desigual e injusto que permite la existencia de viviendas vacías, y personas durmiendo en la calle. Las investigaciones sociológicas sobre el sinhogarismo hoy, no se pueden explicar sin hacer referencia a los primeros estudios en Estados Unidos y Reino Unido. En la primera mitad del Siglo XX se realizaron investigaciones precursoras sobre las personas sin hogar, y entre 1945 y 1975 se forja la sociología de las personas sin hogar. Tradicionalmente, la investigación social sobre el sinhogarismo ha abordado numerosos estudios donde el objeto de estudio eran las problemáticas sociales e individuales entorno a personas inadaptadas o “sujetos atípicos”, y por otro lado, investigaciones sobre los mecanismos y razones estructurales que excluyen a estas personas de la sociedad (Cabrera, 1998). Esto se debe a que han existido dos visiones dominantes sobre las explicaciones del sinhogarismo basadas en la sociología de la desviación social y en la sociología de estratificación social. Con el aumento dramático de los niveles de sinhogarismo en los años ochenta y noventa, se rompió con el estereotipo de persona sin hogar sola, pobre, con problemas de adicciones o salud mental y aparecieron los “nuevos sin hogar” caracterizados por el aumento de la presencia de familias sin hogar, mujeres sin hogar o menores sin hogar. Para ello era necesario articular nuevas explicaciones al sinhogarismo. La exclusión social apareció como un nuevo marco teórico, una “Nueva Ortodoxia”, que rompió la dicotomía individual-estructural para ampliarla y superarla con explicaciones de carácter relacional e institucional, incorporando la multi causalidad y la multi factorialidad y la comprensión de la problemática como un proceso, un *continuum* de situaciones de exclusión de una vivienda adecuada.

### 2.3.6 La sociología de la residencia como propuesta

La sociología de la residencia nace de considerar que la sociología de la vivienda se centra, o en las características de la vivienda, como objeto, o en las características de los “hogares”, entendidos familias o unidades de convivencia y unidades de investigación. Es decir, los estudios de vivienda no abordan adecuadamente la relación entre ambas. No resuelven la tensión entre vivienda y los habitantes de esta, por lo que aleja el análisis, de su vinculación con la estructura social. Kemeny (1992) propone que la unidad de análisis sea el “hecho residencial” en vez de la familia o la vivienda. La interrelación entre lo social (familia) y lo espacial (vivienda) es la experiencia habitacional de los seres humanos, sin que ninguno de los dos sea más importante sobre el otro (Del Pino, 2013). Así, para Kemeny (1992), la sociología de la residencia tiene por objeto el estudio del “hecho residencial”, definido como un fenómeno social multidimensional en el que se combinan dos unidades de análisis (familia y vivienda) con dos dimensiones socio espaciales (estructura social y Estado) para abarcar los distintos elementos que participan en el hecho residencial (Cortés 1995).

Los estudios de personas sin hogar relacionados con la vivienda, han sido tradicionalmente enfocados como un grupo de población más dentro de las necesidades de demanda. Las personas sin hogar, no siempre, ni en todos los países, han sido objetivo de las políticas de vivienda, por lo que la oferta a la que han podido acceder tradicionalmente ha sido el sistema de albergues. En el contexto de la sociología de la residencia, hay que tener en cuenta que las personas sin hogar no siempre residen en una vivienda, sino que, en algunos casos, no han podido ni acceder ella o la han perdido, y la calle (o un cajero) es su lugar de residencia. Por otro lado, el hecho de que, para residir, deba darse cierta estabilidad de habitar el lugar, es otro obstáculo para las personas sin hogar, ya que las soluciones residenciales a las que tienen acceso tradicionalmente, albergues o alojamientos temporales, no lo permiten por definición. Además, las personas sin hogar pueden moverse de forma nómada o itinerante, por lo que es difícil analizar el “hecho residencial” en este contexto. Es decir, el acceso, la movilidad y la temporalidad son importantes hándicaps, para encajar el sinhogarismo en la sociología de la residencia.

A pesar de las limitaciones de la sociología de la residencia para recoger realidades del sinhogarismo, la unidad de análisis de nuestra investigación es el acceso a la

vivienda social de las personas sin hogar, por la que se establece una relación entre: la persona o unidad de convivencia (con características socioeconómicas...), la vivienda (habitabilidad, adecuación) y la residencia (la experiencia de habitar). Para Kemeny (1992) existe una relación interna basada en la relación entre persona y vivienda (en función del acceso) y la relación de la persona *en* la vivienda (según su uso). Pero además existe una relación externa de la vivienda (residida) dentro de la localidad donde ésta se encuentra, lo que incrusta (*embedded*) los estudios de vivienda en la estructura social y urbana. La residencia sitúa a la persona (o unidad de convivencia) en el epicentro de la investigación, al ser la unidad de análisis el “hecho de residir”, con todas sus implicaciones socio espaciales.

En resumen, la aportación de Kemeny (1992) es básicamente social y posee unas características nítidamente sociológicas. El hecho social de residir estará en la base de las definiciones de hogar y sin hogar, que nos permitirán entender el sinhogarismo como un *continuum* de situaciones residenciales de exclusión de una vivienda adecuada adoptado en esta investigación.

### **2.3.7 Debates y retos actuales sobre sinhogarismo en Europa**

Existe una evidencia sobre la existencia de diferentes situaciones de exclusión de una vivienda adecuada en Europa, pero las investigaciones sociales sobre el sinhogarismo aún tienen importantes lagunas en algunos ámbitos y además son más descriptivas y polémicas que empíricas y evaluativas. Existen dificultades explícitas sobre el estudio comparativo del sinhogarismo entre países europeos ya que se parte de diferentes definiciones de la problemática, pero existe un amplio consenso académico, técnico y político, entorno a la comprensión del fenómeno y el uso de la Tipología Europea de la Exclusión Residencial y el Sinhogarismo (ETHOS) propuesta por el EOH y la FEANTSA como marco de referencia. Evidentemente aún hay diferentes debates abiertos a nivel conceptual sobre la causalidad del sinhogarismo o sobre cómo ampliar el conocimiento y operativizar la lucha contra el sinhogarismo en temas como la intervención en el sinhogarismo cronificado o de larga duración, el sinhogarismo juvenil, la repetición de los episodios de sinhogarismo, el sinhogarismo oculto, las personas migrantes sin hogar o el impacto del sinhogarismo en las mujeres. Otro ámbito de debate se centra en la organización de los servicios de atención a las personas sin hogar, es decir, cómo adaptar los servicios a las personas sin hogar desde un punto de vista de los proveedores, teniendo en cuenta el cómo medir el coste

del sinhogarismo, pero también desde la inclusión protagonista de las propias personas sin hogar y sus capacidades. A nivel más estructural existen discusiones sobre qué relaciones se establecen entre el sinhogarismo y los sistemas de bienestar, qué resultados obtienen los países que han desarrollado estrategias nacionales de lucha contra el sinhogarismo, qué hacer para mejorar la falta de datos homogéneos o simplemente la obtención de estos en los países del sur y el este de Europa, qué virtudes y qué límites tiene el enfoque de derechos humanos cuando hablamos de personas sin hogar y qué rol ha de jugar la vivienda en la prevención y reducción del sinhogarismo.

En esta investigación consideramos que hay dos debates básicos sobre los que es necesario posicionarse desde un inicio para su buen desarrollo. En primer lugar, hay que adoptar una postura sobre la conceptualización del sinhogarismo y su causalidad ya que se ha reabierto el debate entre el peso de las causas estructurales e individuales a raíz de la nueva irrupción del “enfoque cultural” en la problemática del sinhogarismo. En segundo lugar, es necesario tomar partido sobre el rol de la vivienda en las políticas de lucha contra el sinhogarismo, ya que esta puede ser entendida como un fin en sí mismo, o como un medio para evitar o salir de un proceso de sinhogarismo. La conceptualización de la primera determinará la segunda. El cómo se conceptualiza la problemática del sinhogarismo determina el cómo nos aproximamos y sobretodo qué instrumentos fomentamos para su salida.

#### **a) El sinhogarismo: ¿un “hecho social” o una “cultura”?**

En la investigación social comprendida entre inicios del Siglo XX y los años setenta predominaban los estudios centrados en las personas sin hogar, en sus características individuales, sus hábitos, su salud, las relaciones que establecían entre ellos y las instituciones del sistema de atención, ya fueran caritativas, asistenciales o represivas, pero no se estudiaban las dimensiones sociales, políticas e ideológicas del problema. Archard (1979) realizó una revisión crítica de la literatura sobre la mendicidad y el vagabundeo y lo resumió en una frase, citada en Busch-Geertsema et al. (2010a): *“Nuestra estrategia de investigación contemporánea ha sido estudiar los vagabundos, no el vagabundeo”*.

En los años ochenta el aumento de la problemática del sinhogarismo y en particular, de su cara más visible, obligó a repensar el sinhogarismo, no a partir de razones

individuales explicadas por sus patologías sino por explicaciones de carácter político, social y económico, en definitiva, por razones estructurales (Avramov, 1995). Como explican Busch-Geertsema et al. (2010a) del *European Observatory on Homelessness*, la concepción del sinhogarismo en Europa durante los años ochenta diferenciaba dos categorías de personas sin hogar: Por un lado, había aquellas personas que se encontraban en un proceso de sinhogarismo por una falta de disponibilidad material de vivienda, es decir, porque la oferta no cubría su demanda (razones estructurales). Por otro lado, había aquellas personas sin hogar que tenían una incapacidad psicosocial para ocupar una vivienda de forma independiente, aunque esta estuviera disponible (razones individuales). Durante los años noventa se evidenció el cambio de perfil del sinhogarismo. Diferentes autores (Forrest, 1999; Marsh y Kennett, 1999) consideraron que la desregulación del mercado de trabajo y la mercantilización y residualización del estado de bienestar provocó el aumento del riesgo y precariedad de la vida social y creó un profundo cambio estructural que precipitó el llamado “nuevo sinhogarismo” (*new homelessness*). Por lo tanto, los cambios en la organización de los estados de bienestar estaban aumentando el riesgo de sinhogarismo de un mayor número de personas y grupos sociales. En este sentido, si el sinhogarismo podía explicarse como resultado de factores estructurales, Marsh y Kennett (1999) sugerían que las políticas públicas podrían orientarse para minimizar el inicio y duración de los procesos de sinhogarismo.

Así pues, desde los años noventa, la conceptualización del sinhogarismo en Europa, ha sido dominada por su interpretación como un “hecho social”, es decir, una certeza, medible y cuantificable independientemente de las relaciones sociales y experiencias. Neale (1997a) considera que el sinhogarismo es un 'hecho social' que debe definirse con precisión para identificar una población objetivo y que las políticas puedan resultar exitosas. Además, para comprender el sinhogarismo se requiere ampliar la mirada más allá de los factores "individuales" y "estructurales", y es necesario identificar las relaciones entre diferentes factores y cómo estos se relacionan con el sinhogarismo. Pleace (1998) y Edgar y Doherty (2001) recogen el guante de Neale (1997a) y conceptualizan el sinhogarismo como un *continuum* de situaciones de exclusión de una vivienda adecuada y dan lugar a lo que se conoce como “Nueva Ortodoxia” (Pleace, 2000). Por lo tanto, el sinhogarismo puede ser causa y/o consecuencia de la exclusión social, y viceversa. Entender el sinhogarismo desde el paradigma de la exclusión social permite introducir múltiples causas a la generación de un proceso de sinhogarismo: causas estructurales, institucionales, relacionales y personales (Edgar y Meert, 2005). Todas ellas pueden darse de forma simultánea y desordenada con un

impacto diferente en las personas, pero siempre dejándolas en una situación residencial que no permite desarrollar un hogar. Aún y así, la llamada “Nueva Ortodoxia” sigue primando las razones estructurales frente a las individuales ya que asume que los factores estructurales crean las condiciones dentro de las cuales se producirá el sinhogarismo; y los individuos con problemas personales son más vulnerables que otros a estas tendencias sociales y económicas adversas. Por lo tanto, la alta concentración de individuos con problemas personales en la población sin hogar se puede explicar por su susceptibilidad a las fuerzas macro-estructurales, en lugar de requerir una explicación individual del sinhogarismo (Fitzpatrick, 2005).

Esta conceptualización del sinhogarismo como un “hecho social” ha recibido importantes críticas por aproximaciones culturalistas que muestran una comprensión totalmente diferente de la problemática y reabren el debate académico sobre la causalidad del sinhogarismo (Ravenhill, 2008; Gowan, 2010; Cloke et al., 2010). Ravenhill (2008) define el sinhogarismo no como un “hecho social”, sino como un conjunto de relaciones “que abarcan los individuos”, las relaciones con ellos mismos, sus compañeros, la comunidad, así como las relaciones con los mercados de trabajo y de vivienda. La autora basa su investigación en 150 entrevistas con personas sin hogar, profesionales y políticos, durante en el transcurso de diez años, realizando importantes contribuciones al conocimiento de la problemática del sinhogarismo. En primer lugar, introduce el concepto de “*cultura del sinhogarismo*” entendiendo como tal una subcultura con un “*sistema de creencias, valores y normas adoptadas por una minoría significativa de cualquier sociedad o cultura determinada, en este caso, el sin techo, sin hogar o los precariamente alojados*” que disponen de un lenguaje, una conducta, una vestimenta y un comportamiento que los identifica.

La “*cultura del sinhogarismo*” se caracteriza no porque se desarrolle por personas aisladas, sino por intensas relaciones de amistad y atención recíproca entre personas de la misma subcultura que superan a las establecidas entre la población general. Así, el proceso del sinhogarismo, desde el “enfoque cultural”, es también y, sobre todo, un “*proceso de aprender a ser sin hogar*”. Pero probablemente uno de los puntos más polémicos de las aportaciones de Ravenhill (2008) ha sido el concepto de “*industria del sinhogarismo*”. La autora considera que las entidades del sector público o privadas, ya sean con ánimo o sin ánimo de lucro, de caridad o de voluntariado, universidades y activistas han monopolizado la conceptualización del sinhogarismo y han etiquetado, clasificado y contado, a esta comunidad sin contar con ella y sin darse cuenta han formado parte del sinhogarismo, al que Ravenhill (2008) llama *rooflessness*

(*sintechismo*) entendiendo que las personas sin hogar son únicamente personas sin techo. La “*industria del sinhogarismo*” busca la prevención y resolución del *rooflessness*, pero participa inevitablemente en la construcción y la formación de la “*cultura del sinhogarismo*”. Los albergues y centros de día, pero también los hospitales, “narco salas”, las prisiones o comisarias, se convierten en lugares de encuentro, lugares de socialización, de creación de redes sociales, facilitando el intercambio de información y conocimientos útiles para sobrevivir, prevenir o aprovechar situaciones, dando forma a un lenguaje e identidad común. Por lo tanto, las estructuras de la “*industria del sinhogarismo*” forman parte de la “*cultura del sinhogarismo*” pero también ayudan a su desarrollo, la fortalecen y la perpetúan. A partir de esta interpretación de que “el sinhogarismo se aprende”, Ravenhill (2008) concluye que cada episodio de sinhogarismo refuerza más el proceso y que cada episodio sucesivo será más largo que su predecesor. Por lo tanto, salir del sinhogarismo es extremadamente difícil.

A modo de conclusión del debate consideramos que cualquier explicación del sinhogarismo debe abordar ineludiblemente el marco estructural en el que se produce y la naturaleza de la relación entre las experiencias de las personas sin hogar y todo el entorno en el que los individuos operan. Por ello en esta investigación vamos a adoptar un posicionamiento que permita ampliar la “nueva ortodoxia” dando más valor a la experiencia de las personas sin hogar para contextualizar y explicar mejor el entorno donde las personas sin hogar deciden y actúan. Este enfoque será el “realismo crítico”.

## **b) El debate de la causalidad: La propuesta del Realismo Crítico**

En esta investigación consideramos que el “realismo crítico” proporciona un marco teórico clave para avanzar en la comprensión de las causas del sinhogarismo. El Realismo es una postura filosófica que sostiene que la realidad no puede conocerse de manera absoluta, sino que tiene una existencia independiente de nuestra percepción sobre ella. El realismo crítico se centra en la naturaleza de las explicaciones en el mundo social. Suzanne Fitzpatrick (2005) considera que la “Nueva Ortodoxia” sigue primando las razones estructurales por encima de las razones individuales en la explicación del sinhogarismo y por ello, a pesar de ser útil a nivel descriptivo, sigue siendo insuficiente a un nivel más conceptual. Por el contrario, el realismo crítico permite tomar en consideración, y al mismo nivel, a todos los factores

de riesgo en la causalidad del sinhogarismo y las relaciones entre estos, evitando dar protagonismo a ninguno de ellos. Como indican Fitzpatrick (2005) existe un supuesto que para que algo constituya una "causa" de sinhogarismo, debe ser "necesario" (el sinhogarismo no se puede dar sin que esté presente) y "suficiente" (en tanto conduce inevitablemente al sinhogarismo). Pero estas correlaciones se dan raramente al 100% en el mundo social y menos en el sinhogarismo. El uso del realismo crítico en la investigación quiere superar precisamente estas limitaciones sobre la causalidad social. De acuerdo con la perspectiva realista, la "causalidad social" es "contingente" ya que, dada la naturaleza abierta de los sistemas sociales, algo que puede tener una "tendencia" a causar sinhogarismo, pero en "realidad" no quiere decir que suceda en todas las ocasiones, porque existen otros factores de contexto (factores de protección) que pueden intervenir para evitar la correspondencia entre causa y efecto. Además, las explicaciones realistas son complejas en tanto que tienen en cuenta múltiples mecanismos causales a menudo interrelacionados, permitiendo diferentes explicaciones causales de una misma experiencia. Por lo tanto, según Fitzpatrick (2005), el realismo crítico permite en primer lugar incorporar los factores individuales de una forma más plena. Los factores individuales pueden ser causas del sinhogarismo al mismo nivel que otros factores. En segundo lugar, no solo reconoce la importancia de los factores individuales, sino que permite mostrar el impacto diferenciado que tienen en cada una de las personas afectadas. Es decir, los factores individuales pueden tener entidad propia en una persona, sin restar importancia a que en otras puedan predominar las condiciones estructurales. Fitzpatrick (2005) también apunta en tercer lugar que el marco del realismo crítico permite tener en cuenta los llamados "factores de protección" de las personas, como la capacidad de recuperación personal o los basados en factores interpersonales como por ejemplo el fuerte apoyo de la familia, las amistades que pueden funcionar para prevenir el sinhogarismo o su repetición. Por lo tanto, podemos concluir, que hablar de las causas del sinhogarismo es hacer referencia a un tema complejo, donde no hay solo un factor desencadenante que sea condición *necesaria* y *suficiente* para que este se dé. Todos los factores individuales, interpersonales y estructurales, así como la interacción entre ellos, juegan su papel y el equilibrio resultante difiere, a lo largo del tiempo, entre grupos de personas sin hogar y entre países. Así el realismo crítico adopta una posición abierta entorno a la evidencia empírica en tanto que su objetivo va más orientado a buscar una explicación creíble que a evidenciar unos datos que hablen por si solos. El realismo crítico tiene cada vez más acogida en la sociología (Layder, 1990; Sayer, 2000 y Williams, 2003) y se está utilizando ya en áreas específicas como en la vivienda y la sociología urbana (Pawson y Tilley, 1997; Allen, 2000; Somerville y

Bengtsson 2002) o en el sinhogarismo (Fitzpatrick, 2005) y por ello hemos decidido adoptarlo como marco para nuestra investigación.

### **c) La Vivienda: ¿un medio o un fin para salir del sinhogarismo?**

En el apartado anterior hemos visto como desde la “Nueva Ortodoxia” se daba más peso a las razones estructurales que explican el sinhogarismo que a las razones individuales. En este sentido, la obra pionera en la conexión entre políticas de vivienda y el sinhogarismo fue *Access to Housing, Homelessness and Vulnerability in Europe* de los directores del Observatorio Europeo del Sinhogarismo, Bill Edgar, Joe Doherty y Henk Meert (2002). La investigación denunciaba como el aumento del rol del mercado y el descenso del rol del estado en la provisión directa de vivienda social, generaba una mayor vulnerabilidad residencial. Posteriormente el hecho de que el EOH y la FEANTSA desarrollaran la Tipología Europea de la Exclusión Residencial y el Sinhogarismo (ETHOS) identificando 13 categorías operativas desagregadas en diferentes situaciones de vida y agrupadas en cuatro grandes bloques (sin techo, sin vivienda, vivienda insegura y vivienda inadecuada) puso de relieve que la experiencia de sinhogarismo estaba directamente vinculada con las circunstancias residenciales y que esta podía experimentarse de forma muy diferente a través de estas categorías (Edgar y Meert, 2005; Edgar, 2009). En este sentido los servicios de atención a las personas sin hogar deben mejorar sus condiciones residenciales en base a unos estándares y por lo tanto la vivienda juega un papel clave en los procesos de salida del sinhogarismo. Ciertamente, cada vez es más claro, que no se debe proporcionar sólo una vivienda estable a las personas en procesos de sinhogarismo, sino que se debe acompañar de servicios de apoyo a las personas si se quiere crear salidas al sinhogarismo.

Pero la conceptualización del sinhogarismo desde el enfoque cultural, propone unas vías de salida del sinhogarismo basadas sobretudo en el aspecto relacional de las personas sin hogar. Ravenhill (2008) critica enfoques centrados en la provisión de viviendas a las personas sin hogar. La autora considera que estas intervenciones solo “re asientan” el problema de un lugar a otro, pero que realmente integrarse en la “sociedad alojada” es mucho más que una ruta hacia un alojamiento adecuado y/o un apoyo para mantener ese alojamiento, está relacionado con un proceso de transición hacia una rehabilitación física, emocional y psicológica y esto toma su tiempo. Ofrecerle un espacio para alojarse a alguien no impide que se sigan viendo como

personas sin hogar o automáticamente conviertan un piso en su hogar. Según Randall y Brown (1999) un alto porcentaje de las personas sin hogar en situación de calle que han sido realojadas en viviendas han vuelto a la calle o a integrarse en el sistema de albergues en cuestión de dos o tres años en Inglaterra. Necesitan apoyos aun cuando se les ha entregado una vivienda. Además, dejar la calle, los albergues o centros de día, representa en muchas ocasiones perder amistades muy cercanas y esto dificulta el realojo en viviendas ya sea porque puede ser un motivo para volver a la calle o porque muchas veces llevaran a sus amistades a la vivienda porque se consideran con una suerte injusta o que quieren compartir si sus amistades permanecen en la calle (Ravenhill, 2000). En la investigación de Ravenhill (2008) las personas sin hogar que empezaron un proceso de salida del sinhogarismo fue siempre después de un evento, un catalizador que generó una reacción en ellas. La investigación revela cuatro tipos de catalizadores, los dos primeros internos a las personas sin hogar y los dos últimos por motivos “externos” a ellas. Así, los dos primeros catalizadores son el haber llegado a sentir que no se puede haber caído más profundo en la vida (que se dice rápido, pero dicha reflexión tiene una gran dimensión) y el segundo el sentir miedo, inseguridad o desesperación a raíz de haber sufrido una situación traumática como una violación, agresión, intento de asesinato y pérdida o fallecimiento de una amistad. En los dos casos la reacción podría haber sido la depresión o el suicidio, pero en función de la persona (desde su interior) se puede generar un punto de inflexión, desde el que solo se puede subir. Los dos últimos catalizadores generados por elementos externos, están más relacionados con la ayuda (en un “momento crítico” para la persona) de un tercero. Un catalizador será cuando alguien sea de dentro de la “industria del sinhogarismo” y un último catalizador cuando sea alguien totalmente ajena a la “cultura del sinhogarismo” sea un familiar o no. Por lo tanto, el enfoque cultural remarca sobre todo los cambios emocionales y psicológicos que deben llevarse a cabo en la persona para cambiar su situación de sinhogarismo, formando parte de un proceso de rehabilitación.

Así pues, podemos ver como la concepción del sinhogarismo determina qué función se le otorga a la vivienda, ya sea en las causas o en el proceso de salida del sinhogarismo. Por un lado, la Nueva Ortodoxia considera que la integración de las personas sin hogar puede facilitarse mediante la provisión de una vivienda adecuada (asequible, habitable y estable) y servicios de apoyo a la persona, pero la vivienda en este sentido, no tiene por qué ser, en sí misma, un indicador fiable del éxito de un programa de integración, porque no garantiza el desarrollo de un Hogar. Para ello la persona sin hogar tiene que haber hecho un proceso interior a raíz de una experiencia

catalizadora y por ello es imprescindible en la comprensión del sinhogarismo poner al mismo nivel las razones estructurales, como las interpersonales e individuales y que el realismo crítico nos permite explicar. Los servicios de atención a las personas sin hogar necesitan recoger las experiencias y preferencias de las personas que los utilizan porque de ellas se pueden extraer indicaciones para la mejora en la prestación del servicio y también identificar las tendencias para facilitar la salida del sinhogarismo. El énfasis emergente en la prevención y el uso de la vivienda ordinaria en la lucha contra el sinhogarismo en el período posterior al 2000, parece volver a exponer correctamente el requisito fundamental de una vivienda estable, con servicios de apoyo de una intensidad según sea necesario, como núcleo de apoyo a las vías de salida del sinhogarismo (*pathways*). Por lo tanto, es necesario un enfoque equilibrado, dinámico y flexible para evaluar y atender las necesidades específicas de las personas que se enfrentan a situaciones de sinhogarismo (Anderson, 2010).

## 2.4 Conclusiones

En este capítulo hemos realizado un recorrido histórico sobre las soluciones residenciales para las personas más pobres y excluidas en toda estructura social. Los profundos cambios sociales han supuesto importantes variaciones de conceptualización de la pobreza, y en cada época y momento histórico, se ha modificado la forma de asistencia y la articulación de la red de atención institucional. Pero podemos identificar elementos comunes a través de la Historia que nos muestran como la gestión del sinhogarismo hoy, encarna todavía ciertas creencias estigmatizadoras y excluyentes.

La gestión de la pobreza ha sido constantemente abordada desde la caridad o la represión, “la piedad o la horca” en términos de Geremek (1989). Para ello era necesaria la creación de distinciones entre pobres: “honestos” y “deshonestos”, pobres “vergonzantes” y “desvergonzados”, “vagos y maleantes” o “pobres de solemnidad”. Los “pobres de siempre” o los “nuevos pobres”. La “pobreza sobrevenida” de la desgracia o la “pobreza ociosa” de la pereza y la inadaptación. Estas distinciones entre pobres determinaban el pobre que merecía ayuda o el pobre que merecía castigo.

Diferenciar entre “pobres buenos” y “pobres malos” ha ido acompañado de la separación entre el “pobre de aquí” y el “pobre de allá”, penalizando siempre el vagabundeo, la movilidad y el no tener un alojamiento estable. Así, la persona pobre,

sola, sin conexión local ni trabajo, ha sido una amenaza constante al orden establecido, por lo que debía controlarse, reprimirse o invisibilizarse mediante expulsión o encierro. Las personas sin hogar no deberían representar una alarma social en las sociedades contemporáneas basadas en el Estado de Derecho, donde se ensalza al individuo, se abandera la libertad y se fomenta la movilidad laboral, pero siguen representando una amenaza y una muestra del fracaso del mismo Estado de Derecho.

Los estudios precursores sobre los pobres se centraron en las condiciones de vida de la clase trabajadora y en las características de la población marginada. La sociología urbana se encargó de analizar los problemas generados por el crecimiento de las ciudades y su urbanización y más adelante la sociología de la vivienda se centró en las características de la oferta y la demanda o la tipología de las viviendas. Paralelamente la sociología del sinhogarismo se desarrollaba a partir de investigaciones en la sociología de la estratificación social y la sociología de la desviación. Desde los años noventa la sociología de la residencia permite abordar de forma más específica las relaciones entre situaciones de pobreza y situaciones residenciales conectando la persona, la vivienda y la estructura social a partir del “hecho residencial” y por ello situamos esta investigación académica sobre el acceso de las personas sin hogar a la vivienda social en el marco de los estudios de la sociología residencial.

### CAPÍTULO III: VIVIENDA SOCIAL, HOGAR Y PERSONAS SIN HOGAR

*"Para mí también fue una curiosidad natural. Quería saber: ¿Cómo las personas sin hogar se convierten en personas sin hogar? ¿Qué se ha roto en nuestro sistema público para permitir que se conviertan en pobres y duerman debajo de un puente?"*  
The Street Lawyer – John Grisham

Este capítulo presenta los conceptos principales que serán utilizados a lo largo de la investigación y determina como objeto de estudio el acceso de las personas sin hogar a una vivienda social. La discusión conceptual y la adopción de un posicionamiento para abordar el sinhogarismo permiten asumir clasificaciones e instrumentos para disponer de un marco de trabajo y comprensión común. Abordar el acceso de las personas sin hogar a una vivienda social implica necesariamente asumir una conceptualización de qué entendemos por *persona sin hogar* y por *vivienda social*, pero previamente debemos acotar qué entendemos por *hogar* y *vivienda*. Ésta no es una cuestión baladí, sino que ha ocupado gran parte del debate académico y entre los agentes implicados, en el interior de muchos países, y en la Unión Europea. En este capítulo determinaremos que no toda persona sin hogar es una persona sin techo, pero sí, que toda persona sin techo, en la actualidad y en las sociedades occidentales, es una persona sin hogar. Las personas sin hogar en situación de calle, no duermen a la intemperie porque quieren, existen factores y determinantes que les lleva a ello. Por otro lado, asumir que la vivienda es un derecho humano sobre el que los Estados deben asumir las obligaciones de reconocer, respetar, proteger, realizar y no vulnerar, implica asumir también que encontrarse en situación de calle es la expresión máxima una vulneración sistemática de derechos humanos, inaceptable. Hablar de *vivienda adecuada* cuando estamos haciendo referencia a personas sin hogar en situación de calle, permite superar el enfoque que considera los albergues, hostales y pensiones baratas como recursos residenciales temporales necesarios para empezar un camino hacia la inclusión social. El fomento y la provisión de *vivienda social* como solución permanente por parte de las administraciones públicas representar la adopción de medidas razonables para avanzar hacia la reparación de los derechos humanos de las personas sin hogar.

### 3.1 La relación entre los conceptos de Vivienda y Hogar

Históricamente los grupos humanos siempre se han protegido de las adversidades climáticas y se han defendido de los ataques de animales u otros grupos humanos, refugiándose en cuevas, construyendo fortificaciones y estructuras, temporales o permanentes, para vivir. A lo largo de los siglos, las estructuras habitacionales han evolucionado en las diferentes partes del mundo de forma muy diversa, debido a los hechos históricos propios, el desarrollo de la tecnología y factores como el clima, la cultura, los valores sociales y creencias religiosas (Simancas, 2003). En este sentido, una cueva, una cabaña, un iglú, una choza, una habitación o un dúplex tienen como función transversal básica "proteger del exterior", es decir, cubrir la necesidad humana de "refugio". Que éstas estructuras permitan desarrollar un "Hogar", dependerá de si vivir en ellas es resultado de un proceso elegido libremente en un sistema económico, social y cultural definido, y en un espacio y tiempo delimitados, o si, por el contrario, se vive en dichas estructuras como resultado de un proceso de exclusión en dichas sociedades.

Es posible desarrollar un hogar en una estructura como una cabaña en un contexto y condiciones sociales determinadas y no ligadas a procesos de exclusión. Por ello especificar qué entendemos por vivienda y qué por hogar, y cómo se relacionan ambos conceptos en las sociedades occidentales europeas de la actualidad, es fundamental. En esta investigación se parte de que la Vivienda deberá cumplir con ciertas características (separada, independiente) y elementos (adecuada) para que faciliten el desarrollo de un hogar. Otras investigaciones han asumido una definición diferente de vivienda para adaptarse mejor al objeto de su investigación. Por ejemplo, Martínez Veiga (1999), desde la antropología, estudió los sistemas de habitación que utiliza la población inmigrada, y determinó que la definición de vivienda debía ser suficientemente amplia para no perder la esencia del análisis y por ello, la consideró como *"cualquier tipo de construcción (desde cuatro postes sobre los que se coloca un trozo de plástico hasta un rascacielos) que da resguardo a sus habitantes contra las inclemencias del tiempo"*.

Cortes (1995) apunta que para definir el concepto de vivienda es necesario delimitar de forma precisa sus circunstancias históricas y sociales. Una definición minimalista de vivienda la reduce a su función de techo, refugio o cobijo, sin embargo, en las sociedades contemporáneas la vivienda cumple muchas más funciones (Sabaté,

2012) ya que constituye un espacio donde alimentarse, dormir, amar, trabajar, protegerse contra la intemperie, reproducir su capacidad de trabajo, mantener relaciones familiares y sociales (Segalen, 2002).

Si nos fijamos en la definición de la Real Academia Española (RAE) la palabra “vivienda” procede del latín “vivenda” y su raíz es “vivĕre” que quiere decir “vivir”. La vivienda será pues un “lugar cerrado y cubierto construido para ser habitado por personas” o un “género de vida o modo de vivir”. Se entiende entonces que la vivienda hace referencia a un “espacio físico”, un “lugar”, que debe ser “habitado” por personas para que ésta adquiera sentido. Por “habitar” se entenderá “morar” un espacio que, a su vez, siguiendo la RAE, implica “residir” (estar establecido) “habitualmente” en un lugar. En conclusión, podemos identificar tres atributos esenciales para que una vivienda sea considerada como tal: un espacio físico, ocupado por personas y que este hecho suceda con cierta estabilidad o permanencia.

La definición de “hogar” de la RAE (del latín focāris, que viene de la raíz “focus”, “fuego”) hace referencia también a un lugar físico “sitio donde se hace la lumbre en las cocinas, chimeneas...” o “casa o domicilio”, aunque el “hogar” también puede ser una “familia o grupo de personas emparentadas que viven juntas”. Teniendo en cuenta que “casa” es definido, entre otras, como “edificio para habitar” y “domicilio” como “morada fija y permanente” o “casa en que alguien habita o se hospeda”, podemos entender que el “hogar” se equipara en muchos casos al concepto de “vivienda” en una dimensión física, una dimensión vivencial y una temporal, vinculándose a las relaciones que establecen las personas en este lugar cuando lo “habitan” o lo “residen”.

El análisis sociológico, con el objetivo de acotar el objeto de estudio, ha tendido a definir la vivienda en base a su condición física, como un objeto, y el Hogar como unidad de convivencia o familia en una vivienda, atribuyendo una cierta estabilidad o permanencia de la relación. Por ejemplo, en los Censos de Población y Vivienda de 1991 y 2001 realizados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) se contemplaba la definición de hogar como la de un *“grupo de personas residentes en la misma vivienda familiar”* y la de vivienda como un *“recinto estructuralmente separado e independiente que, por la forma en que fue construido, reconstruido, transformado o adaptado, está concebido para ser habitado por personas o, aunque no fuese así, constituye la residencia habitual de alguien en el momento censal”*. Como apunta Cortés (1995) esto define a la vivienda simplemente como un objeto que no tiene por qué estar

ocupado para ser considerado como tal. Pero este hecho se modifica en el Censo del 2011 que “como excepción”, no considera viviendas “los recintos que, a pesar de estar concebidos inicialmente para habitación humana, en el momento censal están dedicados totalmente a otros fines (por ejemplo, los que estén siendo usados exclusivamente como locales).” Por lo tanto, la propia definición clarifica que no se considera Vivienda si ésta no está “habitada”, existe un uso del espacio, reforzando la relación entre la dimensión física, la dimensión vivencial y una cierta dimensión de estabilidad temporal de la vivienda.

Es importante para nuestra investigación profundizar en la relación entre las definiciones de hogar y vivienda del INE. El hecho de considerar el Hogar como “*grupo de personas residentes en la misma vivienda familiar*” nos dice por un lado que para ser considerado un hogar ha de existir una “*vivienda familiar*” (esta es una condición necesaria) y por otro lado nos dice que no se considerará un hogar el grupo de personas residentes en otro tipo de espacio como las “*viviendas colectivas*”. Estas definiciones operativas pueden estar sujetas a confusión ya que parece una contradicción que las personas residentes en “alojamientos”, que son un subtipo de “vivienda familiar”, si pueden ser considerados un hogar a ojos del Censo, aunque las condiciones del espacio físico sean precarias. Es decir, esta situación puede parecer contradictoria porque todas las personas que residen en *viviendas colectivas* que son “*viviendas destinadas a ser habitadas por un colectivo, es decir, por un grupo de personas sometidas a una autoridad o un régimen común no basados en lazos familiares ni de convivencia*” como (conventos, asilos, residencias de estudiantes o de trabajadores, hospitales, prisiones....) no son considerados un hogar, y en cambio, los *alojamientos* que son un subtipo de “*vivienda familiar que presenta la particularidad de ser móvil, semipermanente o improvisada, o bien que no ha sido concebida en un principio con fines residenciales pero, sin embargo, constituye la residencia de una o varias personas en el momento del censo*” si son considerados un hogar aunque recoja situaciones como “*determinados recintos destinados a vivienda que se construyen sin ningún pilar y con materiales de desecho (latas, cajas...) barracas...*” u “*otros recintos, cuyo destino es diferente del de vivienda, y que no han sido reconstruidos ni reformados para ser utilizados con fines residenciales, pero en los que a pesar de ello vive gente en su interior; por ejemplo, los espacios situados en cuadras, pajares, molinos, garajes, almacenes, locales, así como las cuevas y otros refugios naturales que han sido habilitados para vivir en ellos*”.

Respecto a la temporalidad, la definición que hemos visto de vivienda del INE, también está sujeta a confusión. En el caso de las *viviendas principales y secundarias* (Del Pino, 2003), se habla de un uso "*habitual*" de las viviendas en el primer caso, y un uso "*ocasional*" en el segundo, pero en ningún momento se han fijado los límites temporales de estos adverbios. Sin embargo, no hay duda, que se diferencian porque la vivienda principal cumple la condición de "*necesaria*" y por el contrario, la segunda residencia no lo es, al considerarse que "*se utiliza sólo una parte del año, de forma estacional, periódica o esporádicamente, y no constituye residencia habitual de una o varias personas.*" Es decir, aunque el origen de los conceptos de vivienda y hogar comparta la necesidad de un espacio físico, que ha de ser habitado por personas de una forma habitual o permanente, la investigación académica ha tendido a fragmentar las tres dimensiones para su análisis en función de su disciplina, llevando asociado cierta confusión terminológica a los estudios.

Utilizar de manera indistinta los conceptos de vivienda y hogar no es una cuestión banal ya que en Sociología es importante tener en cuenta que aceptar la separación de ambos permitiría defender que el "*Problema de la vivienda*" no tiene porqué ser el mismo que el "*Problema del sinhogarismo*", aunque ciertamente el cómo se resuelve el primero pueda provocar o solucionar el segundo (Dovey, 1985). Por ello en esta investigación defendemos que ambos conceptos tienen significado propio, pero están estrechamente vinculados. Ésta es la propuesta de Lorna Fox (2007) que teniendo en cuenta como marco de referencia las sociedades occidentales actuales, considera el Hogar como una conceptualización de una vivienda más un *factor X* que representa los valores sociales, psicológicos y culturales adquiridos por una estructura física a través de su utilización como vivienda.

$$\text{Hogar} = \text{Vivienda} + \text{Factor X}$$

Fox (2007) considera que el desarrollo de un hogar puede verse afectado por la falta de acceso a una vivienda, por el mal estado de ésta o porque las relaciones que se dan en el factor X afectan el hecho social de habitar de tal manera que no puede desarrollarse un Hogar. Por lo tanto, la expresión "No tengo un hogar" puede significar que la persona no puede acceder a una vivienda o que la vivienda no le permite experimentar qué es un hogar (Dovey, 1985) o que las relaciones sociales que se establezcan afecten el hecho social de habitar y el desarrollo del hogar.

En esta línea, Kemeny (1992) considera que los llamados *Estudios de Vivienda* no han resuelto adecuadamente la tensión entre hogar y vivienda, porque el primero es un concepto primordialmente social y el segundo, primordialmente espacial, integrado plenamente en la estructura social, y en este sentido su propuesta pasa por integrar ambas dimensiones y considerar que el espacio es la característica saliente de la dimensión física de las viviendas en relación a los factores sociales (Del Pino, 2014) considerando que el término “residencia” refleja mejor las relaciones socio-espaciales centradas en la vivienda. Así pues, Kemeny (1992) traslada el objeto de las investigaciones sobre vivienda al “hecho social de residir”, recuperando de esta manera parte de la multidimensionalidad de la vivienda como fenómeno de la realidad social y no solamente como elemento físico. La “residencia” se convierte en el centro del objeto de estudio cuyas dimensiones analíticas deberían situarse en torno a los hogares, que habitan las viviendas en un contexto particular, que a su vez forman parte de una estructura social determinada (Laínez, 2004).

Cortés (1995) considera que, como hecho social, el concepto de “habitar” es más claro que el de “residir” porque permite enlazar las diferentes unidades de análisis (sociedad, vivienda, habitantes) y su interrelación en una sociedad y estructura social concreta determinada, en un contexto histórico y espacial (Hernández, 2013). Para Cortés (2007) el concepto de vivienda hace referencia a un soporte físico-construido sobre el que se asienta un grupo familiar o una unidad de convivencia (individual-colectiva), que a través del proceso de “habitarlo” consiguen su transformación en “hogar”, que es un espacio vivido con continuidad en el que se logra un sentimiento de pertenencia e identidad que constituye una parte esencial del sustento de nuestra privacidad.

En conclusión, en esta investigación entendemos que vivienda y hogar son dos conceptos totalmente relacionados, donde la vivienda es un elemento “necesario”, pero no “suficiente” para el desarrollo de un hogar y, en cambio, un hogar no puede desarrollarse sin una vivienda bajo los estándares mínimos de adecuación aceptados en las sociedades occidentales actuales, lo que convierte a la vivienda en un factor imprescindible para articular la vida en la sociedad. Por ello, no solo es importante el acceso a una vivienda, sino también la adecuación y las condiciones residenciales del espacio en las que habitan las personas, su mantenimiento y/o pérdida en una sociedad y estructura social dada. Resumiendo, el hecho social de habitar (o residir) una vivienda adecuada es determinante para desarrollar un hogar.

### 3.1.1 La vivienda adecuada y el desarrollo de un hogar

Una vivienda debe cumplir con ciertos estándares para poder desarrollar en ella un hogar. En este sentido podrían darse situaciones de falta de habitabilidad o de insalubridad que afectarían al desarrollo de un hogar al proceso de habitarla, de residirla, y nos encontraríamos en una situación de “sin hogar”. Esto nos lleva a preguntar ¿Cómo debe ser esa vivienda? ¿Qué entendemos por una vivienda adecuada?

Una vivienda adecuada debe brindar más que cuatro paredes y un techo. La adecuación de una vivienda en el ámbito de Naciones Unidas se concreta en la Observación General n° 4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) sobre el derecho a una “Vivienda Adecuada”, donde el término de “adecuación” se entiende como un concepto dinámico que se encuentra determinado por factores económicos, culturales, sociales y ecológicos. Para acotar estos factores en cada sociedad, la Observación General n ° 4 considera que para que una vivienda sea “adecuada”, debe existir:

- seguridad jurídica de la tenencia
- disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructuras,
- los gastos deben ser soportables,
- la vivienda debe cumplir los requisitos de habitabilidad,
- debe ser accesible físicamente (asequibilidad),
- y estar ubicada en un lugar cerca de escuelas, lugares de trabajo...
- y debe mantener una adecuación cultural al entorno.

El Consejo de Europa interpreta la adecuación de la vivienda sobre la base de la definición de la Observación General n°4 de Naciones Unidas y del artículo 31 de la Carta Social Europea Revisada de 1996 sobre el derecho a la vivienda que establece que, para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda, los Estado se comprometen a adoptar medidas destinadas a:

- (1) a favorecer el acceso a la vivienda de un nivel adecuado
- (2) a prevenir y reducir el sinhogarismo con vistas a eliminar gradualmente dicha situación

(3) a hacer asequible el precio de las viviendas a las personas que no dispongan de recursos suficientes

Como explica Matti Mikkola (2006) la adecuación de una vivienda se garantizará mediante su accesibilidad (disponibilidad de un número suficiente de viviendas, en el mercado privado y/o público, garantizando la protección de los consumidores y asegurando el alojamiento de las personas que viven en situación de pobreza), asequibilidad (los gastos de vivienda no deben sobrecargar o impedir su disfrute) y estándares adecuados (debe ser una vivienda segura, saludable e higiénica para permitir las funciones básicas de la vida y el acceso a los servicios básicos, como el agua potable, la luz y calefacción, así como cumplir los requisitos de superficie y permitir acceder en un entorno inmediato, al trabajo, la escuela y otros servicios sociales).

A nivel español, según Muñoz (2000) basándose en una sentencia del Tribunal Supremo de 17/07/90, la “dignidad” de una vivienda no tiene nada que ver con el lujo, sino que ha de ponerse en relación con los medios económicos y la situación general del país. Sin embargo, sí que se debe disponer de una normativa con condiciones de habitabilidad, que debe definir un estándar de calidad y éstas se encuentran en las leyes y normativas a nivel autonómico y municipal que determinan los mínimos de habitabilidad de las viviendas.

En consecuencia, en la realidad socioeconómica y legal de la Unión Europea, en el Siglo XXI, las personas excluidas de una vivienda adecuada y por lo tanto “sin hogar” serán aquellas que no puedan disfrutar de una vivienda accesible, adecuada, habitable y estable. Esto comprende un amplio abanico de realidades que incluyen tanto situaciones de pobreza económica como situaciones de exclusión social que pueden confundir o entremezclarse entre ellas, y que, para su mejor comprensión, en esta investigación adoptaremos un enfoque basado en el hecho social de habitar, es decir, en la situación residencial de las personas.

### 3.2 Exclusión residencial, personas sin hogar y sinhogarismo

Hasta ahora, hemos determinado los conceptos de vivienda y hogar y las relaciones que se establecen entre ambos mediante el *hecho social de habitar o residir*. Si para desarrollar un hogar es necesario disponer de una vivienda, en este apartado argumentaremos que para encontrarse en una situación de “sin hogar” no es necesario carecer de una vivienda, ya que pueden darse diferentes situaciones relacionales que impidan por ejemplo el mantenimiento de esta. Por ejemplo, sería el caso de vivir en una vivienda precaria a nivel de adecuación (una vivienda sobreocupada), de habitabilidad (sin agua, luz...) o de estabilidad (bajo amenaza de desahucio). Es imprescindible destacar las funciones que ejercen una vivienda para las personas y qué implica su pérdida.

En la tabla siguiente, Jahiel (1992) describe como funciones básicas de una vivienda desde la protección del clima o del delito, hasta su valor económico o de estatus social, pasando por el lugar de crecimiento e identidad personal. La pérdida de la vivienda puede suponer un impacto directo sobre las personas, afectando desde su salud, hasta su dignidad, pasando por la intimidad o la vida misma. La tabla de Jahiel (1992) nos muestra la importancia de la vivienda como satisfactor de necesidades humanas y como instrumento para conseguir un proyecto de realización personal. Más allá de ofrecer un techo y un refugio la vivienda permite desarrollar un hogar y estar sin vivienda lo imposibilita.

**Tabla 1: Las funciones de una vivienda y consecuencias de su pérdida**

FUNCIÓN DE UNA VIVIENDA	CONSECUENCIAS DE LA PÉRDIDA
Protección de los elementos naturales	Exposición al calor, frío generando hipotermia, malestar, deshidratación,
Protección del delito	Riesgo aumentado del robo, ataques, violación o asesinato
Lugar para descansar, recuperarse del estrés, lavar la ropa, arreglarse	Estrés, fatiga, carencia de sueño, irritabilidad, reacciones lentas, desorientación, falta de higiene, mala apariencia, enfermedades vasculares periféricas, edemas
Un lugar para guardar las pertenencias propias	Necesidad de llevar encima las pertenencias
Un espacio personal	Estrés tensión, desmoralización, exposición a enfermedades respiratorias
Control de la entrada, un lugar para estar con amigos/as	Intrusión de personas extrañas que pueden ser molestas, expoliadoras o abusivas, carencia de vida social en el sentido ordinario
Lugar propio; un lugar que refleja la propia personalidad de uno, el gusto la creatividad, un lugar para preparar las comidas propias	Anonimato, desmoralización, exposición al alcohol y drogas, pérdida de identidad
Un lugar donde vivir, dar origen a la familia, aportar modelos de roles para niños, donde los niños hacen tareas	Interferencia en la vida familiar, estrés emocional, desmoralización, inadecuado modelo de rol y mala influencia para los hijos, falta de rendimiento escolar de los hijos, separación de los hijos
Una dirección; un lugar donde contactarse por teléfono o por correo; un lugar de trabajo o recreación próximo	Interferencia con la búsqueda de trabajo y la obtención de rentas, recibir notificaciones
Un símbolo de la pertinencia a la comunidad; facilitación de la acción política y ejercicio de derechos políticos	Disminución de la capacidad para participar en la comunidad, no capacidad para votar
Un lugar que confiere estatus social	Bajo estatus social, baja autoestima o autoimagen
Valor económico de la casa; la casa como inversión	Bajo estatus económico, capacidad disminuida para mejorar el estatus económico propio

**Fuente: Traducido de JAHIEL, R.I. (1992) en MUÑOZ (1995)**

Una primera definición de “persona sin hogar” es aquella que no dispone de un lugar donde vivir. Una interpretación restrictiva de esta definición, pero muy extendida, define a las personas sin hogar como aquellas personas que viven en la calle o en refugios y albergues de emergencia. Estas definiciones tienden a equiparar la falta de hogar a la falta de un techo. En cambio, una interpretación desde el *hecho social de habitar o residir* contemplaría que una persona sin hogar es aquella que ve afectada la relación entre el espacio físico, el sujeto que lo habita y el tiempo que lo habita para determinar que vive allí. Esta definición es mucho más amplia y recoge un abanico de situaciones residenciales que van desde dormir al raso hasta vivir en una infravivienda, por lo que algunos investigadores consideran que estar sin hogar hace referencia a un “continuo de situaciones”, un proceso al que llamamos sinhogarismo.

Cooper (1995) propone las ideas de sinhogarismo relativo y absoluto. El *sinhogarismo absoluto* hace referencia a situaciones de calle o encontrarse en algún refugio improvisado, mientras que el *sinhogarismo relativo* contempla el acceso básico a un albergue, pero no a los elementos necesarios para desarrollar un hogar. Cooper (1995) propone tres grados de sinhogarismo relativo para situaciones de personas que transitan entre albergues, refugios u hostales (primer grado), para situaciones de personas obligadas a vivir en habitaciones individuales (segundo grado) y personas que residen en viviendas que no cumplen los estándares de habitabilidad y salubridad (tercer grado).

No existe un consenso a nivel internacional sobre la definición del sinhogarismo. En Estados Unidos a inicios de los años ochenta, la *United States Alcohol, Drugs Abuse and Mental Health Administration* definía como persona sin hogar a “cualquier persona que no dispusiera de un alojamiento, ni de los recursos y lazos comunitarios adecuados” (Muñoz y Vázquez, 1998) y en 1987, la *McKinney Homeless Assistant Act*<sup>3</sup> que se ha ido modificando a lo largo de los años (1988, 1990, 1992 y 1994) definía a la persona sin hogar como<sup>4</sup> aquella persona “quien tiene carencia de una residencia nocturna, adecuada, regular y fija y... las personas que su residencia nocturna principal es:

- a) *Un alojamiento supervisado, público o privado, designado para proporcionar alojamiento temporal*

---

<sup>3</sup> <http://www.hud.gov/offices/cpd/homeless/lawsandregs/index.cfm>

<sup>4</sup> National Coalition for the Homeless, February 1999  
<http://www.wehelphomeless.com/homeless-definition.htm>

b) *Una institución que proporciona residencia temporal a individuos destinados a ser institucionalizados\**

c) *Lugar público o privado, no designado para, o usado ordinariamente como, un dormitorio regular para personas 42 U.S.C. § 11302(a)*

*El término de “persona sin hogar” no incluye a cualquier persona encarcelada o de otra forma en virtud de una ley del Congreso o de una ley estatal. 42 U.S.C. § 11302 (c)”*

Tradicionalmente los investigadores han optado en estudiar por un lado el sinhogarismo literal (*literal homelessness*) que tiene en cuenta a las personas que duermen en la calle, en albergues o lugares similares y por otro lado, como grupo separado, a las personas que están “alojadas precariamente” o en “riesgo inminente” de convertirse en personas sin hogar (*precariously housed*) que contempla a personas que por ejemplo viven temporalmente con la familia, amigos y sin alternativas (Rossi, 1989) aunque también recientemente algunos investigadores consideran el sinhogarismo en el contexto de un *continuum* de situaciones residenciales que va desde la vivienda estable hasta el sinhogarismo literal (Toro, 2007).

En Australia existe el consenso en torno a una “definición cultural” del Sinhogarismo que se basa en tres segmentos: primario, secundario y terciario (Chamberlain y Mackenzie, 1992). El *sinhogarismo primario* incluye personas sin un alojamiento convencional como las personas que duermen en la calle, en parques, en edificios y coches abandonados, bajo los puentes o parques. El *sinhogarismo secundario* son personas que se mueven frecuentemente de una forma a otra de alojamiento temporal, como en casas de amigos, alojamientos de urgencia, albergues, albergues para jóvenes o albergues para mujeres y niños víctimas de violencia machista. El *sinhogarismo terciario* se refiere a personas que viven permanentemente en habitaciones individuales o en hostales sin su propio lavabo o cocina y sin ningún tipo de seguridad legal en la tenencia. A estas personas se las considera a nivel estadístico y de políticas públicas como personas sin hogar porque no cumplen con los estándares. Pero esto genera una crítica a la definición porque ellas mismas no se consideran personas sin hogar. Por ello en Sydney han desarrollado una definición complementaria que se está aplicando en la *Homelessness Strategy 2007 – 2012*, que utiliza el concepto de hogar como base para la inclusión social. Así se propone el *Primer hogar* que comprende nuestra identidad, emociones, aspectos físicos, mentales, espirituales; el *Segundo hogar* que es el lugar donde vivimos incluyendo no sólo la estructura física, sino también las condiciones de vida en ella (aquí se incluyen las definiciones del sinhogarismo primario, secundario y terciario) y el *Tercer hogar*

que es la comunidad donde se cubren las conexiones entre los individuos y de varias comunidades, tales como los sectores residenciales, comerciales y turísticas de la ciudad.

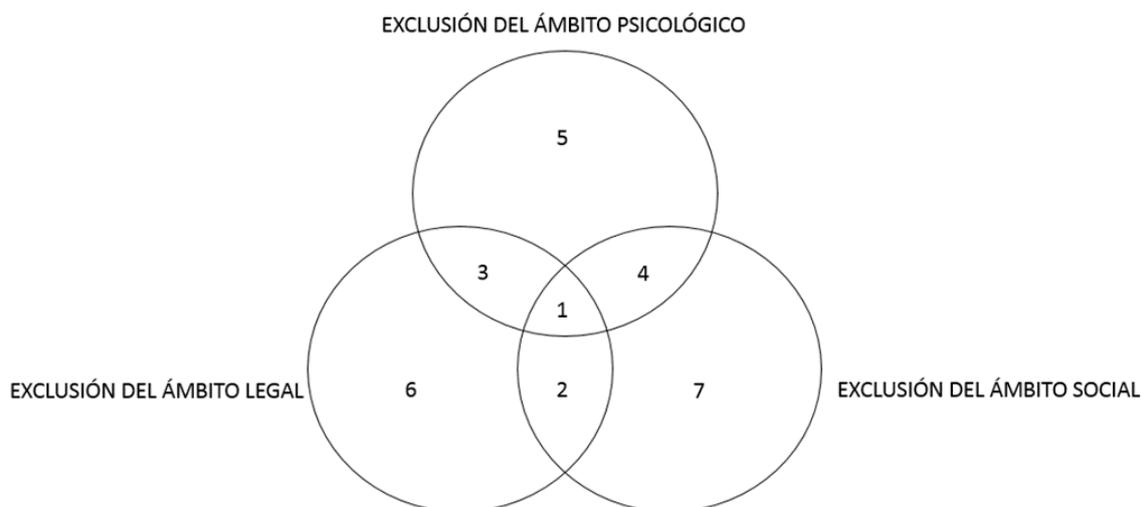
En Europa también se han realizado diferentes intentos de clasificación del sinhogarismo. Por ejemplo el Eurostat/UNECE en el marco de la realización de los Censos de Población y Vivienda para el 2011 en todos los Estados Miembro de la UE, recomendó que en el campo del sinhogarismo se contemplaran dos grandes grupos (llamados como en el caso australiano, pero con diferentes definiciones y solo en dos niveles): *sinhogarismo primario* que en el caso europeo incluye a las personas que viven en las calles y sin refugio y el *sinhogarismo secundario* que incluye a personas sin un lugar de residencia habitual que se mueven con frecuencia entre varios tipos de alojamiento (incluyendo viviendas, albergues, instituciones para las personas sin hogar o de otro tipo).

La Federación de Entidades Nacionales que trabajan con las Personas Sin Hogar en Europa (FEANTSA) y el Observatorio Europeo del Sinhogarismo (EOH) conceptualizaron en los años noventa que el sinhogarismo es un *continuum* de situaciones de exclusión de una vivienda adecuada y las personas sin hogar son *“todas aquellas personas que no pueden acceder o conservar un alojamiento adecuado, adaptado a su situación personal, permanente, y que proporcione un marco estable de convivencia, ya sea por razones económicas u otras barreras sociales, o porque presentan dificultades personales para llevar una vida autónoma”* (Avramov, 1995). Esta es una amplia definición que entiende el sinhogarismo en términos de exclusión social y para acotar el campo de estudio, la investigación social realizada por el EOH ha tendido a diferenciar entre situaciones de sinhogarismo y otras situaciones de exclusión residencial. Es decir, la *exclusión residencial* incluye situaciones de pobreza económica y exclusión social muy diversas y la investigación promovida desde el EOH se ha centrado especialmente en las situaciones residenciales producto de la interrelación de ambas. En este sentido, podemos diferenciar a la población en general en tres grandes grupos: La población que dispone de una vivienda adecuada, la población que experimenta situaciones de exclusión residencial y la población sin hogar como la situación más severa de exclusión residencial. Las personas que se encuentran en situaciones de calle y las personas que viven situaciones de pobreza económica en viviendas de malas condiciones de habitabilidad o, que están en riesgo de pérdida de ésta, comparten la realidad de estar experimentando procesos de exclusión progresiva de los ámbitos más importantes de la vida humana (Avramov,

1995). El sinhogarismo y la exclusión residencial no son situaciones estáticas sino procesos dinámicos, un *continuum* de situaciones de exclusión de una vivienda adecuada (Daly, 1992).

La FEANTSA y el EOH asumen que un hogar está compuesto por tres ámbitos o dominios (Edgar y Meert, 2005) y cualquier afectación sobre uno de estos ámbitos puede abrir un proceso de sinhogarismo y exclusión residencial. Es decir, será posible desarrollar un hogar cuando se disponga de un dominio físico sobre un espacio en el que se puedan satisfacer las necesidades humanas, cuando sea posible mantener la privacidad y disfrute de las relaciones sociales (ámbito social) y disponer de una posesión exclusiva, un acuerdo, título o contrato que proporcione seguridad en la ocupación (ámbito jurídico). La ausencia, en menor o mayor grado, de uno de estos dominios implicará estar en una situación de sinhogarismo y exclusión residencial.

**Figura 1: Las áreas del sinhogarismo y la exclusión residencial**



**Fuente: Traducido de Edgar y Meert (2005)**

En este sentido podemos diferenciar entre la población alojada en buenas condiciones al disponer de una vivienda adecuada y por lo tanto de un dominio global en los tres ámbitos, la población que experimenta situaciones de exclusión residencial cuando ve afectada uno de los ámbitos constitutivos del hogar y la población sin hogar cuando se ven afectadas como mínimo dos ámbitos. Así se dan situaciones que van desde encontrarse en una situación de sin techo (1) donde se produce una exclusión simultánea de los tres dominios a encontrarse en riesgo de pérdida de la vivienda por ser desahuciado (6) donde, en el momento, se dispone de un espacio físico para vivir

y un espacio para las relaciones sociales y de privacidad, pero no de seguridad en la tenencia.

Esta conceptualización del Hogar y sus áreas de exclusión propuesta por la FEANTSA y el EOH, se operativiza mediante la Tipología Europea del Sinhogarismo y la Exclusión Residencial (ETHOS) que entiende el Sinhogarismo como un *continuum* de situaciones de exclusión de una vivienda adecuada y en consecuencia como un proceso dinámico, no una característica de grupo ni una condición estática (Doherty, 2005). En este sentido la Tipología ETHOS permite establecer cuatro grandes categorías para indicar la ausencia de Hogar: Sin Techo (*Rooflessness*), Sin Vivienda (*Houselessness*), Vivienda Insegura (*Inadequate Housing*) y Vivienda Inadecuada (*Insecure Housing*) que a su vez se dividen en 13 subcategorías que contemplan situaciones como: residir en un espacio público, residir en un albergue de modo temporal, o en un refugio para mujeres, o en alojamientos para solicitantes de asilo e inmigrantes o en instituciones de internamiento, estar bajo la amenaza de desahucio o de violencia machista, residir en viviendas sobreocupadas, sin cédula de habitabilidad o residir en estructuras temporales como chabolas o caravanas.

Desde este punto de vista dinámico el sinhogarismo se puede entender como una trayectoria o “pathway” (Anderson, 2001) y no todas las situaciones residenciales son consideradas como tal. En los diferentes países de la UE, hay situaciones como la sobreocupación de una vivienda que se consideran situaciones de exclusión residencial y no como sinhogarismo, por lo que los recursos orientados a su resolución son diferentes. En este sentido existe una línea inestable y difusa entre ambos conceptos. Es decir, las personas que viven en situaciones de vivienda insegura y vivienda inadecuada no son consideradas población sin hogar en varios países de la UE. En algunos países europeos estas dos categorías forman parte del concepto de sinhogarismo y en otros no. Por ejemplo, en Holanda los servicios para las mujeres que han sufrido violencia machista forman parte de los servicios para personas sin hogar mientras que en España o Alemania están totalmente separados. Los mismos dilemas se suceden por ejemplo en el caso las personas que van a salir de la prisión sin un lugar donde ir, o el caso de las personas que residen bajo amenaza de desahucio donde, por ejemplo, en Austria no se consideran personas sin hogar, pero si en el Reino Unido.

**Tabla 2: Tipología Europea del Sinhogarismo y la Exclusión Residencial (ETHOS)**

	CATEGORÍA CONCEPTUAL	CATEGORÍA OPERATIVA	SITUACIÓN RESIDENCIAL		
<b>SINHOGARISMO</b>	<b>SIN TECHO</b>	1	Personas viviendo a la intemperie	1.1.	En espacio público o exterior
		2	Personas en albergue o centro nocturno	2.1.	En albergue nocturno o de baja exigencia
	<b>SIN VIVIENDA</b>	3	Personas que viven en centros para personas sin hogar	3.1.	En albergues y centros de alojamiento
				3.2.	En alojamiento temporal y de tránsito
				3.3.	Alojamiento con apoyo
		4	Personas en albergues para mujeres	4.1.	En albergues para mujeres
		5	Personas en centros de alojamiento para inmigrantes	5.1.	En alojamiento temporal /centros de recepción
				5.2.	En alojamientos para trabajadores temporales
		6	Personas que tienen prevista su salida de instituciones o centros de internamiento	6.1.	En instituciones penales
				6.2.	En instituciones sanitarias (hospitales, etc.)
				6.3.	En centros de menores
		7	Personas que reciben apoyo a largo plazo por su condición de sin hogar	7.1.	En residencia para personas mayores sin hogar
	7.2.			En vivienda tutelada y con apoyo sostenido	
<b>EXCLUSIÓN RESIDENCIAL</b>	<b>VIVIENDA INSEGURA</b>	8	8.1.	Temporalmente con familia o amigos	
			8.2.	Sub-alquiler ilegal	
			8.3.	Ocupación ilegal de tierras	
		9	Personas viviendo bajo amenaza de desahucio	9.1.	En régimen de alquiler
				9.2.	Con la vivienda en propiedad
		10	Personas viviendo bajo amenaza de violencia	10.1.	Con denuncia presentada ante la policía
	<b>VIVIENDA INADECUADA</b>	11	Personas viviendo en estructuras temporales y no convencionales	11.1.	Caravanas y similares
				11.2.	Edificaciones no convencionales para residir
				11.3.	Estructuras temporales
		12	Personas viviendo en alojamiento impropio	12.1.	Edificio ocupado inadecuado para vivir
13	Personas en condiciones de sobreocupación	13.1.	Muy por encima de los estándares de sobreocupación		

**Fuente: Traducido de Edgar y Meert (2005)**

Hay que remarcar que la Tipología ETHOS no es una propuesta jerárquica de situaciones residenciales, de más a menos grave, ya que todas ellas son situaciones dramáticas y precisamente su dinamismo se refleja en que muchas personas pueden cambiar su situación residencial en periodos breves de tiempo o en diferentes estaciones del año. Por ejemplo, hay personas sin hogar en situación de calle que una noche pueden dormir al raso (Sin Techo), otra en un albergue y otra en una vivienda abandonada y ocupada (Vivienda Insegura) o hacinada (Vivienda Inadecuada) con otras personas.

### 3.2.1 Límites y críticas conceptuales a ETHOS

En los últimos años han aparecido diferentes críticas a la Tipología ETHOS que han evidenciado algunos límites conceptuales, explicativos y operativos del modelo.

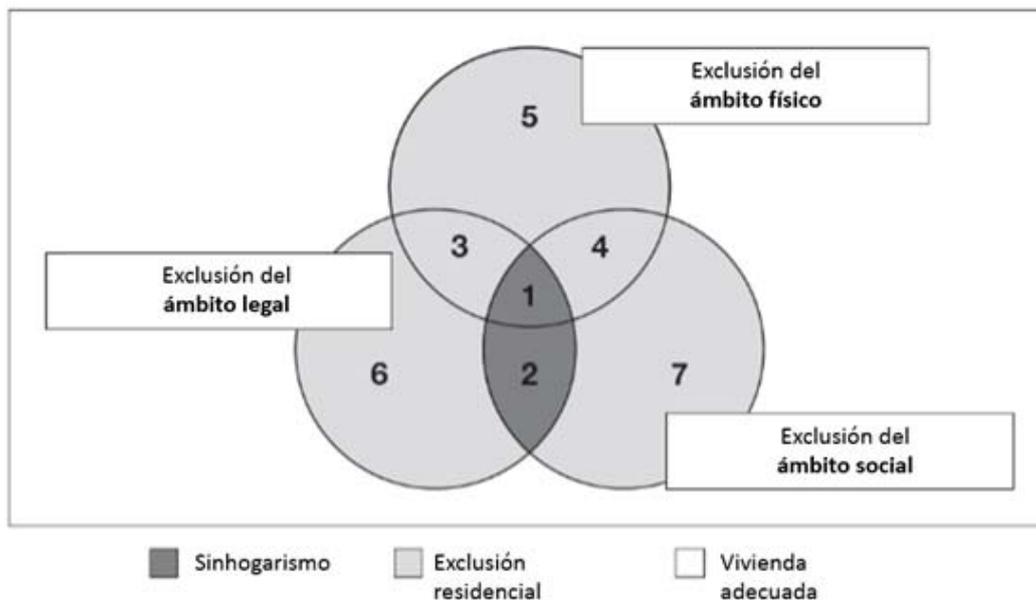
El sociólogo madrileño de la Universidad Complutense de Madrid, Luís Cortés Alcalá (2004) no conceptualiza la exclusión residencial desde la definición de un hogar con un ámbito físico, legal o social, sino desde la definición de una vivienda adecuada que debe cumplir los requisitos de estabilidad (garantizar una seguridad en la tenencia), accesibilidad (a nivel económico), adecuación (en relación con el entorno y las funciones integradoras de la vivienda) y habitabilidad (calidad y estándares de construcción). El sistema de provisión residencial de una sociedad estará constituido por el conjunto de alternativas disponibles para conseguir un lugar en el que residir, y que debe cumplir los requisitos anteriores según el propio desarrollo de la sociedad (Cortés, 2007). Si esto no se da, la exclusión residencial se manifiesta en tres situaciones residenciales fundamentales: En primer lugar, todas aquellas personas que se encuentran literalmente en la calle, en segundo lugar todas aquellas familias y personas que se alojan en condiciones de infravivienda (chabolismo, chabolismo vertical, hacinamiento, habitabilidad...) y finalmente la incapacidad que tienen muchas personas de acceder al mercado residencial, esencialmente, por la problemática de la emancipación (Cortés, 1995). Cuando el mercado y las políticas de vivienda no ofrecen alternativas residenciales que garanticen el acceso o mantenimiento de una vivienda adecuada se puede iniciar un proceso de deterioro de las condiciones de alojamiento de las personas afectadas que quedarían en una situación de inferioridad estructural que a medio plazo puede convertirse en un detonador de procesos de exclusión social. Cortés (2004) considera que la exclusión residencial se da *"cuando las condiciones que articulan la construcción social de las necesidades de alojamiento*

*no se cumplen de forma adecuada. Su falta implicaría la existencia de un proceso de deterioro de las condiciones de alojamiento de las personas afectadas que quedarían en una situación de inferioridad estructural, y, por tanto, de deterioro e incumplimiento de sus derechos residenciales*". En este sentido, la propuesta de Luís Cortés Alcalá permite incorporar a las situaciones residenciales contempladas en la Tipología ETHOS una dimensión económica, transcendental dentro del análisis de la exclusión residencial, y el elemento de integración con el entorno de la vivienda, es decir, la conexión con el barrio, la comunidad y el entorno urbano. Olga García Luque (2013) del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Murcia realiza una propuesta integradora entre la definición de hogar sobre la que se articula la Tipología ETHOS y la definición de vivienda adecuada propuesta por Luís Cortés. Esta propuesta realizada para facilitar la medición de la exclusión residencial acepta la capacidad Tipología ETHOS como marco conceptual, pero lo amplía con las aportaciones de Cortés al realizar una matriz con ambas definiciones. Así por ejemplo las personas sin techo sufrirían todas las limitaciones en el uso de la vivienda (accesibilidad, estabilidad, adecuación y habitabilidad) y en todos los ámbitos (legal, social y físico).

Otra limitación de la Tipología ETHOS ha sido evidenciada por el trabajo de Kate Amore, Michael Baker y Philippa Howden-Chapman (2011) del *Department of Public Health of University of Otago* de la ciudad de Wellington (Nueva Zelanda). A pesar de la cercanía geográfica y la evolución histórica de Australia con Nueva Zelanda, esta última ha adaptado la Tipología Europea del Sinhogarismo y la Exclusión Residencial (ETHOS) propuesta por el EOH y FEANTSA a su contexto, redefiniendo los ámbitos físico, social y legal y excluyendo por ejemplo las situaciones de desahucio (Statistics New Zealand, 2009). Según los autores la definición de hogar en base a sus áreas física, legal y social, describe los elementos esenciales para la residencia humana de un espacio mínimamente adecuado y es consistente con la articulación del derecho humano a la vivienda. También parece razonable que la exclusión de dos de los tres ámbitos del hogar se considere una situación de sinhogarismo ya que permite visualizar una situación de sin techo como la forma más severa de sinhogarismo al estar excluido de los tres dominios. Pero los autores no otorgan validez a la separación que realiza la Tipología ETHOS entre sinhogarismo y exclusión residencial. La Tipología ETHOS considera que las categorías de sin techo y sin vivienda son la expresión del sinhogarismo y las categorías de vivienda insegura y vivienda inadecuada son la expresión de la exclusión residencial. Aunque reconoce que es una frontera difusa, difícil de trazar. Esta separación no es consistente con la figura de las

áreas y los dominios del sinhogarismo y la exclusión residencial ya que las situaciones 3 y 4, se ven afectadas con dos exclusiones, pero no se consideran sinhogarismo y se clasifican como exclusión residencial.

**Figura 2: Los ámbitos de exclusión del sinhogarismo**



**Fuente: Traducido de Amore, et al. (2011) basado en Edgar y Meert, 2005)**

Por lo tanto, los autores consideran que la aplicación que se hace de la Tipología ETHOS no es consistente con las áreas de exclusión. Un ejemplo para la situación 3 de la figura sería un asentamiento en un terreno público y para la situación 4 una vivienda con una tenencia legal, pero sin aseos o en estado ruinoso, debería ser considerada una situación de sinhogarismo en las sociedades desarrolladas. Los diferentes autores consideran también que una limitación de la Tipología es que solo considera las situaciones residenciales como fotografías cuando en verdad las circunstancias pueden mover a las personas sin hogar a lo largo de las diferentes situaciones de la Tipología ETHOS en un periodo corto de tiempo.

A nivel de conclusión del apartado, podemos decir que en esta investigación adoptaremos la Tipología ETHOS como marco de referencia e instrumento para el análisis. Dado que la investigación se centra en el estudio del acceso de las personas sin hogar a la vivienda social acotaremos la definición de personas sin hogar a las categorías de sin techo y sin vivienda de la Tipología ETHOS. En este sentido podemos reducir el impacto de ambas limitaciones señaladas en este apartado.

Además, aunque exista un debate sobre la Tipología ETHOS, hay también un importante consenso entre las administraciones europeas y en el interior de muchos países, sobre que ésta es un buen instrumento para ayudar a la armonización comprensiva de la problemática. La Tipología ETHOS ofrece información sobre la estructura residencial de los países ya que muestra como el hecho de dormir a la intemperie es solo la punta del iceberg de una problemática residencial más profunda (Busch-Geertsema, 2010b).

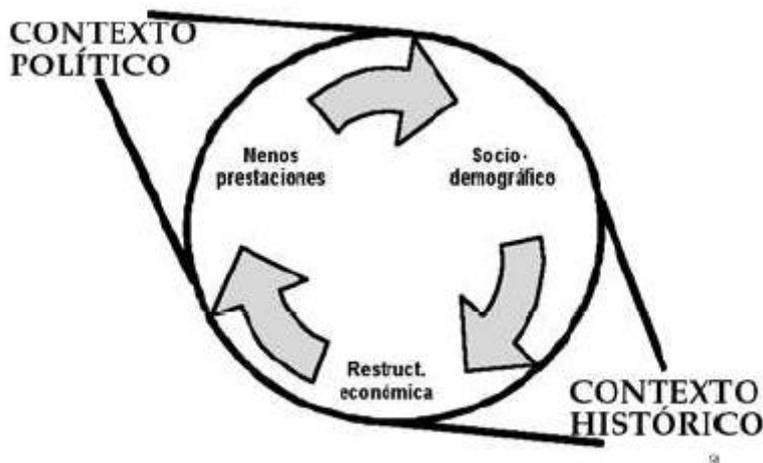
### **3.3 Causas, factores de riesgo y desencadenantes del sinhogarismo**

Muchas veces se transmite la idea de que cualquier persona puede acabar en la calle. Una desgracia puede dejarte sin vivienda. Pero encontrarse en una situación de sin hogar no sucede por casualidad. El sinhogarismo no es una cualidad intrínseca o una condición humana, sino que una situación generada por un cúmulo de circunstancias, donde podemos identificar factores de riesgo como la pobreza y desencadenantes como un desahucio. El inicio de un proceso de sinhogarismo ha tendido a explicarse, por un lado, a partir del análisis del comportamiento individual, de las características de las personas, de la salud o la elección del estilo de vida de los individuos y, por otro lado, de los cambios en el mercado de trabajo, en el mercado de vivienda o del funcionamiento y los recortes del sistema de protección social de forma más estructural (Neale, 1997).

Joe Doherty (2005), uno de los fundadores del Observatorio Europeo del Sinhogarismo, explica que el origen del sinhogarismo depende de las estructuras económicas, sociales y políticas de un país y en este sentido la vulnerabilidad frente la vivienda se forma en base a la exclusión (o amenaza de exclusión) de estas estructuras. Para las personas en procesos de sinhogarismo, los agentes y las instituciones que proveen la vivienda (principalmente mercado privado y Estado) se han mostrado incapaces de garantizar el acceso a una vivienda adecuada. Por lo tanto, algunas personas debido a su condición (de género, raza, discapacidad, orientación sexual...) o a diferentes sucesos a lo largo de su vida (paro, rotura familiar, violencia machista, enfermedad grave...) son más susceptibles de sufrir vulnerabilidad residencial. Sin embargo, las características precisas de qué personas son más vulnerables en un momento y lugar determinado no están predeterminadas. El tipo de personas vulnerables a los problemas de vivienda es cambiante, indicando el impacto

directo o indirecto de las circunstancias económicas cambiantes, las tendencias sociales y el clima político.

**Figura 3: La cuestión del sinhogarismo**



**Fuente: Doherty (2005)**

En resumen, el argumento de Doherty (2005) es que la reestructuración económica contribuye a la vulnerabilidad frente a los problemas de vivienda, la reducción de las prestaciones sociales, contribuye a una disminución en la prestación de ayudas para el apoyo en materia de vivienda y el cambio socio-demográfico ha expuesto a ciertos sectores de la sociedad a un mayor riesgo de no disponer de vivienda. Esta interacción e interrelación entre los tres procesos está condicionado por un grado de dependencia que refleja las tendencias y experiencias históricas en algunas sociedades por las recientes políticas económicas y sociales especialmente en relación al mercado de la vivienda y la provisión de prestaciones sociales.

La "Nueva Ortodoxia", entiende que el sinhogarismo es un proceso generado como consecuencia de la interacción dinámica entre características individuales, cambios estructurales, pero también entre aspectos relacionales como la violencia machista o intrafamiliar, y aspectos institucionales como la no adaptación de los servicios y recursos sociales a las necesidades de personas sin hogar, lo que genera un *continuum* de situaciones de exclusión de una vivienda adecuada. En este sentido las diferentes causas pueden darse de forma simultánea. El hecho de que una persona entre en una depresión puede, en primera instancia, explicar por qué alguien ha terminado viviendo en la calle, pero esta depresión puede haber sido causada porque esta persona ha perdido su trabajo por un proceso de reestructuración industrial que le ha generado problemas económicos y estos le han supuesto un desahucio o embargo

de su vivienda. Así se mezclan causas de origen personal y estructural, pero también institucionales ya que por ejemplo pueden no existir programas preventivos o coordinación entre el sistema judicial y los servicios sociales y servicios de vivienda que eviten que se caiga en estas situaciones.

**Figura 4: Las múltiples causas del sinhogarismo**



**Fuente: Traducido de Meert et al. (2005)**

Es importante matizar la diferencia entre causas y factores de riesgo del sinhogarismo. Como explican Geoffrey Randall y Susan Brown (1999) parece lógico que, para evitar episodios de sinhogarismo sea necesario identificar y eliminar sus causas. Sin embargo, existen dificultades importantes para ello. La escasez de vivienda, la pobreza, el desempleo, las dificultades personales, o los problemas de salud mental, drogadicción o alcoholismo se dice que son las causas por las que una persona puede acabar durmiendo en la calle. Sin embargo, puede haber personas en situación en calle, en barrios o ciudades que por ejemplo no tengan escasez de plazas de albergue o de recursos residenciales. Igualmente, la gran mayoría de las personas en situación de pobreza o con problemas de la salud mental no llegan a una situación de calle. ¿Por qué? La escasez de vivienda, la pobreza, la salud mental o los problemas de abuso de sustancias no son por si solas causas del sinhogarismo. Lo que sí se puede demostrar a partir de la investigación empírica es que estos y otros factores descritos

son más probables que se encuentren entre las personas sin hogar y particularmente las personas sin hogar en situación de calle. Esta distinción entre causas y factores de riesgo tiene implicaciones importantes para la aplicación e implementación de las políticas y de servicios. Si por un lado se asumiera que estos factores de riesgo son en sí mismo, las causas del sinhogarismo, entonces las políticas públicas deberían tener como objetivo eliminar o reducir los problemas de salud mental, alcoholismo, el consumo de drogas, el bajo rendimiento escolar, la pobreza, los conflictos familiares.... En este escenario el sinhogarismo sólo se reduciría mediante programas a largo plazo dirigidos a millones de personas.

**Tabla 3: Causas, factores de riesgo y desencadenantes de sinhogarismo**

CAUSAS	FACTORES DE RIESGO	DESENCADENANTES
ESTRUCTURAL	Pobreza/desempleo	Deudas
	Estatus migratorio	Desahucio
	Vivienda	
INSTITUCIONAL	Salida de una institución	Salida sin lugar donde ir
	Adopción / Cuidado de menores	
	Prisión	
RELACIONAL	Estructura familiar	Salir de la vivienda familiar
	Situación relacional	Violencia machista
	Ruptura de una relación	Quedarse solo/a
PERSONAL	Discapacidad / enfermedad de larga duración	Episodio de enfermedad
	Dificultades de aprendizaje	Ruptura de un soporte
	Adicción	Abuso de sustancias

Fuente: Traducido de Edgar (2009)

Pero si por el contrario, se detecta que una combinación de factores aumenta el riesgo de sufrir un proceso de sinhogarismo, existe la posibilidad de identificar una población objetivo mucho más concreta de individuos que están en riesgo y articular una serie de servicios de apoyo para evitar que una persona acabe en situación de calle, por ejemplo centrándose en problemas muy específicos, como los conflictos familiares, las deudas en el pago del alquiler o la coordinación en las salidas de instituciones de personas que no tienen un lugar donde ir, articulando servicios de prevención del sinhogarismo.

### 3.4 La prevención del sinhogarismo

El término “prevención” se ha extendido a todas las disciplinas y hoy en día hablamos de prevención de accidentes en la carretera, prevención del alcoholismo, prevención de riesgos laborales, prevención de incendios, prevención del suicidio, prevención del delito... Se podría argumentar que la prevención es un concepto relativamente nuevo, que está de moda y no es más que un artefacto de la modernidad (Freeman, 1999), pero a lo largo de la historia, las personas siempre han tratado de poner un límite a los riesgos con los cuales se encontraba en su vivir cotidiano y para ello ha recorrido a los dioses, la magia o la tecnología (Buena-Casal et al, 1997 y Cornes et al, 2004). La prevención adquiere su máxima relevancia a finales de los años cincuenta y comienzos de los sesenta en las sociedades capitalistas avanzadas y sobretodo ligada a la salud pública, pero desde la década de los años noventa, se utiliza el concepto de “Ciencia de la Prevención” para hacer referencia al conjunto interdisciplinar de conocimientos teóricos y prácticos, para la construcción, implantación, evaluación y diseminación de programas eficaces y eficientes de intervención preventiva; con la correspondiente metodología de investigación-acción participativa, contextual, orientada a la acción y destinada a construir capacidad en los individuos y en las comunidades (Cornes et al, 2004).

La prevención se puede entender como el conjunto de actividades encaminadas a evitar que algo suceda, es decir, anticiparse para minimizar los riesgos. Tradicionalmente, dentro del campo teórico-práctico de la ciencia de la prevención, se viene utilizando la terminología de prevención primaria, secundaria y terciaria (Cornes et al, 2004). Gerald Caplan publicó en 1964 los *Principios de psiquiatría preventiva* donde considera que esta es el conjunto de conocimientos y habilidades para reducir en una comunidad concreta, la frecuencia de los trastornos mentales (prevención

primaria), la duración de los trastornos (prevención secundaria) y la aparición de secuelas o del deterioro que algunos de ellos conllevan (prevención terciaria). Por lo tanto, la “Prevención primaria” quiere reducir la incidencia mediante la promoción de la salud o la educación sanitaria; la “Prevención secundaria” quiere reducir la prevalencia mediante el diagnóstico precoz, el tratamiento efectivo y la accesibilidad y rapidez de los servicios y finalmente, la “Prevención terciaria” quiere reducir las secuelas y la cronicidad mediante la rehabilitación y reinserción social (Vallejo, 2006).

Esta división tripartita ha sido, y todavía es, asumida por muchos profesionales de la prevención en salud pública, pero otros la amplían con la “Prevención cuaternaria” que serían el conjunto de actividades sanitarias que atenúan o evitan las consecuencias de las intervenciones innecesarias o excesivas del sistema sanitario (Ortún, 2003) y otros la critican por considerar por ejemplo que la “Prevención terciaria” no es prevención en sí misma, sino rehabilitación (Cornes et al, 2004). También ha recibido otros nombres, pero manteniendo los tres niveles de prevención como la “Prevención universal”, “Prevención selectiva” y “Prevención indicada” (Shinn et al, 2001).

La aplicación del marco teórico preventivo de la salud pública en el campo de las ciencias sociales no se ha visto con buenos ojos por diferentes autores (Billis, 1981 y Freeman, 1999) que defendían que no es posible establecer relaciones de causalidad en las ciencias sociales de la misma manera que es posible hacerlo en las ciencias naturales. Un problema o fenómeno no puede ser prevenido a no ser que exista una relación causal inequívoca y demostrada entre las estrategias de intervención y el problema en concreto que se quiere erradicar (Crane y Brannock, 1996) y esto no sucede cuando hablamos de exclusión social. Pero la importancia del enfoque de la prevención basada en la evidencia (Evidence based-approach) está cada vez más extendida tanto en la salud pública (Cornes et al, 2004) como en la política social (Sutcliffe et al, 2005) y particularmente en el estudio del sinhogarismo (Edgar et al, 2000; Shinn et al, 2001; Pawson, 2007b; Busch-Geertsema y Fitzpatrick, 2008 y Culhane et al, 2011). Así pues, si aplicamos la clasificación de las medidas de Prevención de Gerald Caplan al sinhogarismo (Busch-Geertsema y Fitzpatrick, 2008) podemos ver que:

- *Prevención primaria*: son las actividades que reducen el riesgo de que se inicie un proceso de sinhogarismo entre la población en general o una gran parte de la población. Es en este nivel de prevención que la política general de vivienda

(oferta, acceso y asequibilidad), y otras políticas relacionadas con las ayudas a la vivienda y la protección social, son más relevantes.

- *Prevención secundaria:* son las intervenciones que se centran en las personas con un alto riesgo potencial de iniciar un proceso de sinhogarismo debido a sus características (por ejemplo, haber estado un largo tiempo bajo responsabilidad de las instituciones como prisiones u hospitales) o por encontrarse en situaciones de crisis que conducen a una situación de sin hogar en un futuro muy próximo (como los desahucios).
- *Prevención terciaria:* son medidas dirigidas a personas que ya han vivido una situación de sinhogarismo y por lo tanto quieren realojarlas rápidamente o intentar minimizar las posibilidades de que vuelvan a vivir en situación de sin hogar.

Esta clasificación de la prevención del sinhogarismo también ha recibido críticas por considerar que la prevención secundaria y terciaria se refieren a personas que inminentemente serán personas sin hogar, están iniciando un proceso de sinhogarismo o personas que ya lo son y por lo tanto no se le debería llamar prevención. Desde esta óptica la prevención solo debería orientarse al nivel estructural, es decir, a las políticas que faciliten los factores de protección (Crane y Brannock, 1996) o lo que hemos llamado anteriormente “Prevención primaria”. Pero precisamente en diferentes países de Europa, como Alemania o Inglaterra, las medidas de prevención se refieren a medidas de prevención secundaria o terciaria (Busch-Geertsema y Fitzpatrick, 2008). La aplicación de la definición de Caplan al sinhogarismo nos ayuda a entender la prevención como un continuum de situaciones a prevenir adaptándose al concepto de sinhogarismo que utilizamos en esta investigación y además permite identificar los puntos de intervención más prácticos para las iniciativas de prevención (Culhane et al, 2011). Así pues, en el nivel de “Prevención primaria” se pueden abordar los debates en torno a los Regímenes de bienestar y el sinhogarismo (O’Sullivan et al, 2010) o la relación entre las macro estructuras como la regulación del mercado de trabajo y el régimen de seguridad social con los niveles de personas sin hogar (Stephens y Fitzpatrick, 2007). Por otro lado, hay que tener en cuenta que las intervenciones preventivas secundarias y terciarias no pueden sustituir a las medidas de política generalista para asegurar una oferta suficiente de vivienda asequible (Shinn et al 2004).

Para acotar el objeto de estudio en esta investigación nos centraremos en el análisis de la prevención terciaria del sinhogarismo. Es decir, estudiando los mecanismos de acceso a la vivienda social para las personas sin hogar, estamos abordando los instrumentos para poder reducir la duración y prevenir la repetición de los episodios de sinhogarismo.

### **3.5 Las personas sin hogar y el derecho a la vivienda adecuada**

En los apartados anteriores hemos visto como, el refugio es una necesidad básica para la protección ante las inclemencias climatológicas, para dormir o relajarse y ésta se satisface en función del contexto cultural en el que vivimos. Hoy en día, en las sociedades occidentales esta necesidad básica se cubre mediante una vivienda adecuada, la cual nos da seguridad frente a tratos crueles, inhumanos o degradantes, nos ayuda a salvaguardar la intimidad, nos facilita una serie de libertades como la libertad de expresión, la práctica religiosa y otras expresiones culturales, nos ofrece un espacio para cocinar los alimentos de forma higiénica, para tender la ropa, para guardar recuerdos y otras pertenencias, es el medio principal para proteger la salud y el bienestar y como no, es esencial para la conjunción con la educación y el trabajo. En este sentido disponer de una vivienda adecuada supone mucho más que disponer de cuatro paredes y un techo ya que tiene grandes implicaciones para el desarrollo de una persona y por tanto disponer de una vivienda adecuada es el primer paso para desarrollar un hogar. Así pues, la problemática de la vivienda nace de una necesidad no satisfecha y se refleja mediante el derecho a una vivienda adecuada no garantizado. Podríamos decir que a ojos de la opinión pública el derecho a la vivienda “no existe”. Simplemente la población considera que si la administración no ofrece una vivienda adecuada cuando se convierte en una necesidad sobrevenida o una urgencia, este derecho no es más que papel mojado. Desde la esfera política, el derecho a la vivienda se considera como un derecho programático, es decir, de orientación de la actuación de los poderes públicos, pero de los que no se pueden deducir directamente ningún derecho subjetivo, ni pretensiones jurídicas inmediatas. Es decir, no otorgan a los particulares, de forma directa, un poder de acción ante el Estado. Desde este punto de vista, los derechos a la vivienda no son más que una expectativa de derecho (Álvarez, 1998) que se realizará en función de un presupuesto. Sin embargo, el derecho a la vivienda es un derecho humano reconocido a nivel internacional, a nivel del Consejo de Europa, a nivel europeo y en el interior de muchos países. En este

sentido nos podemos preguntar ¿Los Estados tienen la obligación de proveer una vivienda adecuada a las personas sin hogar?

Las obligaciones derivadas de la ratificación de los tratados de derechos humanos, no impone a los Estados proporcionar una vivienda adecuada a toda la población. Sus obligaciones son las de reconocer, respetar, proteger, realizar y no vulnerar el derecho a la vivienda. Estas acciones pueden exigir la intervención pública a nivel legislativo o político-administrativo estableciendo ciertas prioridades en el gasto público. En ciertas circunstancias el Estado deberá proporcionar directamente una vivienda adecuada o facilitar prestaciones económicas para el acceso o mantenimiento de una vivienda especialmente para resolver situaciones de urgencia en la que se encuentran los grupos sociales más vulnerables o situaciones de emergencias sobrevenidas. En otras circunstancias el Estado simplemente deberá abstenerse de realizar ciertas prácticas. El Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, consideró que en el campo de los derechos a la vivienda y el sinhogarismo, si bien las obligaciones de reconocer, respetar y proteger se ejecutan, las de realizar (satisfacer) se sitúan en el campo de alcanzarlos "progresivamente", es decir, se sitúa en el ámbito de los propósitos más que de los resultados. Pero esto no significa, que los poderes públicos no tengan que llevar a cabo todo lo que esté a su alcance, en base a los recursos disponibles, para garantizar el derecho a una vivienda adecuada en condiciones no discriminatorias y de igualdad, elaborar una legislación y planes de acción específicos, prevenir los desalojos forzados y garantizar cierto grado de seguridad en la tenencia. Según el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, los Estados deberían adoptar una serie de medidas para garantizar los derechos a la vivienda [Comm DH (2009)5]:

- Aplicar los derechos a la vivienda sin discriminaciones.
- El derecho a la vivienda debería ser exigible ante los tribunales.
- Fijar unos mínimos de habitabilidad tanto en los ámbitos de desarrollo privado como los públicos.
- Prever mecanismos de asistencia para atender a los supuestos de violación del derecho a la vivienda, con una mayor implicación de las ONG, sobre todo, en cuanto a la labor de supervisión y control de las políticas de vivienda.
- Garantizar un parque de vivienda social, digna, asequible y suficientemente amplio para atender a los excluidos del mercado de vivienda privada y adoptar medidas de prevención con respecto a aquellas personas que están a punto de perder la vivienda.

- Garantizar el alojamiento a las personas excluidas y adoptar medidas para asegurar la vida independiente, especialmente de las personas discapacitadas.
- Prever que la ejecución de las políticas de vivienda se someta al control de los Defensores del Pueblo y de las instituciones que velan por el cumplimiento de los derechos humanos.

Los tratados y pactos internacionales de derechos humanos establecen que, para proteger efectivamente los derechos a la vivienda de las personas o grupos sociales más vulnerables, los Estados deben adoptar medidas específicas y eficaces para garantizar la no discriminación y la igualdad, como, por ejemplo, ajustar y adaptar las leyes y políticas de vivienda a las necesidades residenciales de estos grupos. El Relator Especial sobre una vivienda adecuada de Naciones Unidas consideró que las personas sin hogar son la expresión más visible y grave de vulneración del derecho a una vivienda adecuada y dado que no disponen de un lugar seguro para vivir, ni privacidad, están expuestos permanentemente a situaciones de amenazas, acoso y violencia, afectando directamente a su dignidad e integridad física y psicológica.

En este sentido, según los tratados y pactos internacionales ratificados por cada Estado, las personas sin hogar serán un grupo de población a los que es necesario prestar especial atención para asegurar una serie de medidas que garanticen que no se produzca una discriminación, deliberada o no, por encontrarse en esta situación. Entre estas medidas se contempla la provisión directa por parte de la administración de una vivienda adecuada a las personas sin hogar.

### **3.5.1 Vivienda social y prevención del sinhogarismo en el marco de los derechos humanos en el Consejo de Europa**

Mediante la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Comité de Derechos Sociales, el Consejo de Europa ha establecido las bases para la articulación de las políticas de prevención del sinhogarismo. Como veremos seguidamente, la jurisprudencia que se deriva del artículo 31 de la Carta Social Europea Revisada relativo al derecho a la vivienda concreta qué se entiende por “prevención”, “reducción” y “eliminación gradual” del sinhogarismo.

La Carta Social Europea (CSE) contiene derechos sociales y económicos, mientras que el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) se centra principalmente en

los derechos civiles y políticos. Poco a poco se ha ido superando la percepción de que la CSE del Consejo de Europa es la “hermana pobre” del CEDH, poniéndose el acento en la evolución de la CSE como manifestación emblemática del “Derecho Europeo de los Derechos Sociales” o el “Derecho Social de los Derechos Humanos” y como baluarte de la democracia social europea (Jimena, 2006). A la superación de esa originaria percepción ha contribuido la fuerza progresivamente ganada por el Principio de indivisibilidad de los Derechos Humanos. La Carta Social Europea se fue actualizando en diferentes protocolos (1988, 1995) y ajustó definitivamente su contenido en la Carta Social Europea Revisada (CSER) de 1996 con el fin de reflejar los cambios sociales que se habían producido desde que la Carta Social Europea fue adoptada en 1961. El objetivo del Consejo de Europa fue también el de fortalecer el papel de la Carta como salvaguardia de los derechos sociales y la seguridad social en Europa y por ello con su revisión, se introdujeron algunos artículos nuevos que reconocían derechos como el derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social (art.30 CSER) y el derecho a la vivienda (art. 31 CSER) el cual hace referencia explícita a la problemática del sinhogarismo en su precepto 31.2CSER donde los Estados que la han ratificado deben *prevenir y reducir el sinhogarismo con vistas a eliminar gradualmente dicha situación.*

En este sentido los países que han firmado y ratificado la Carta Social Europea Revisada se han comprometido a la realización efectiva de una serie de Derechos Humanos conectados con los derechos a la vivienda de forma explícita. Para supervisar su aplicación se creó el Comité de Derechos Sociales (CDS) que determina si los países han respetado los compromisos expuestos en la Carta Social Europea y la Carta Social Europea Revisada. Como explica Padraic Kenna (2006) del Grupo de Expertos en Derechos a la Vivienda de la FEANTSA, el proceso de supervisión incluye un cuestionario detallado y destinado a clarificar las obligaciones contraídas por los Estados Parte (Kenna, 2006). Las conclusiones del año 2003 del Comité de Derechos Sociales relativas al punto 31.2 CSER clarificaron que una Persona Sin Hogar es todo individuo que no disponga jurídicamente de una morada u otro tipo de cobijo o alojamiento adecuado (CDS, 2003). Considerando que un alojamiento provisional, aunque adecuado, no puede ser considerado como suficiente y a las personas que vivan en tales condiciones y, no lo deseen, se les deberá proporcionar una vivienda adecuada dentro de un periodo razonable (Mikkola, 2010). La lucha contra el sinhogarismo tiene, en el marco de los derechos, serias implicaciones para las obligaciones de medios y resultados de los poderes públicos. Los objetivos que se desprenden del artículo 31.2 CSER son la “prevención” y la “reducción” del

sinhogarismo y con el requerimiento especial de adoptar medidas para su “eliminación gradual”. El Comité de Derechos Sociales considera que el artículo 31.2 CSER obliga a tomar medidas para dar respuesta al sinhogarismo lo que implica la provisión inmediata de un alojamiento y de la atención a las personas sin hogar, así como también medidas para ayudar a estas personas a superar sus dificultades y prevenir que vuelvan a encontrarse en situación de sin hogar (Kenna, 2006). A su vez el Comité considera que los Estados firmantes deben tomar medidas destinadas a la provisión de una vivienda y la prevención de la pérdida de esta lo que supone realizar acciones para que ciertos colectivos vulnerables no se conviertan en personas sin hogar. Lo que se traduce en que los Estados deben aplicar una política de vivienda para los grupos de personas desfavorecidas con el fin de garantizar el acceso a la vivienda social.

Como recoge la Recomendación del Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa<sup>5</sup>, la “prevención del sinhogarismo” puede incluir la protección jurídica de los arrendatarios contra las condiciones contractuales injustas y desproporcionadas, el cese indiscriminado de los contratos y los desalojos forzosos, así como tener un stock suficiente de viviendas de alquiler para proporcionar vivienda a los grupos vulnerables. Además, los requisitos relativos a la disponibilidad de viviendas sociales de alquiler, los criterios de selección y períodos y listas de espera también son aplicables. También se debería tener en cuenta la protección jurídica de las personas amenazadas por desahucios, en particular, la obligación de consultar a las partes afectadas a fin de encontrar soluciones alternativas al desalojo y la obligación de fijar un plazo razonable de antelación al desahucio, así como prohibir los desalojos por la noche o durante el periodo invernal (Mikkola, 2010).

El objetivo de la “reducción del sinhogarismo” implica la introducción de medidas de emergencia y medidas a largo plazo, tales como suministro de vivienda y la atención inmediata de las personas sin hogar, así como las medidas para ayudarles a superar sus dificultades y para evitar que se queden sin hogar. En este sentido es importante tener en cuenta la implicación que puede tener esta recomendación en las políticas públicas para la erradicación del sinhogarismo que se basen en la creación indiscriminada de plazas en albergues tradicionales con literas en un único espacio o en grandes pabellones, ya que pueden entrar en conflicto con los estándares de dignidad de los artículos 2 y 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos relativos

---

<sup>5</sup> Recommendation of the Commissioner for Human Rights on the implementation of the right to housing Strasbourg, 30 June 2009. CommDH(2009)5

al derecho a la vida y prohibición de la tortura (el cual incluye prohibición a un trato degradante). Como especifica la Recomendación para el derecho a la vivienda del Comisario de Derechos Humanos, el requisito de la dignidad relacionado con la vivienda significa que incluso los albergues temporales deben cumplir con las exigencias de seguridad, salud e higiene, incluyendo servicios básicos, agua potable, iluminación y calefacción, por ello el Comité de Derechos Sociales ha destacado también la importancia de respetar la dignidad humana y "el mayor grado posible de independencia" en la vivienda temporal.

La "eliminación gradual del sinhogarismo" puede entenderse como una suma de las medidas de "prevención" y "reducción" ya que las personas y familias con múltiples problemas deberían poder recibir también múltiples servicios de apoyo para mejorar sus capacidades y por ello se deberían implementar en los grupos de riesgo diferentes medidas positivas que faciliten el acceso a una vivienda social.

### **3.6 Vivienda social y Personas Sin Hogar**

El sistema de provisión residencial es el mecanismo por el cual cada sociedad se organiza para dotar de alojamiento a sus ciudadanos (Cortés, 2007). En la actualidad el principal modelo de provisión residencial es el mercado de vivienda al cual, generalmente, en Europa se accede básicamente en un régimen de tenencia en propiedad o alquiler. Existe un segundo modelo de provisión residencial basado en el sistema de protección pública de vivienda (o sistemas de vivienda social), aunque este es cada vez más reducido a nivel europeo.

Igual que con la definición de personas sin hogar, cuando se habla de vivienda social no existe una definición consensuada a nivel internacional. La Comisión Europea establece que la política de vivienda es responsabilidad de cada Estado Miembro y que su papel en el campo de la vivienda es garantizar la competencia y las normas del mercado interior. La vivienda social en Europa es considerada un servicio de interés económico general (SIEG), pero cada país define su propio sistema de vivienda social con un amplio margen para establecer sus propios criterios y condiciones de acceso. La mayoría de países europeos no suelen contemplar en su legislación nacional el término concreto de "vivienda social" sino que utilizan términos propios. Por ejemplo, en Francia la vivienda social se llama "vivienda de renta moderada" (*habitations à loyer modéré*), en España "vivienda de protección oficial", en Finlandia "vivienda

subvencionada por el gobierno” (asuntorakennustuotannon valtuuskunta) o en Austria “viviendas de beneficio limitado” o “vivienda de la gente” (wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz). Las diferencias terminológicas no son más que el reflejo de importantes diferencias conceptuales que evidencian una trayectoria histórica propia. No existe una única definición de vivienda social en Europa que identifique un mismo sistema jurídico de propiedad o de alquiler, un mismo sistema de financiación y una misma población objetivo. La diversidad semántica implica enormes diferencias en los sistemas de vivienda social presentes en cada país.

Aún y así, diversas organizaciones internacionales como el Observatorio Europeo de Vivienda de CECODHAS (Czischke, D. y Pittini, A. 2007), la OECD (Andrews et al., 2011), el Observatorio Europeo del Sinhogarismo de la FEANTSA (Pleace, 2011b) o la UNECE (2015), han realizado estudios donde han adoptado una definición de vivienda social en base a su objetivo de análisis. La OECD (Andrews et al., 2011) consideraba que la vivienda social de alquiler era aquella que estaba por debajo de las rentas del mercado y se asignaba por procedimientos administrativos. La UNECE (2015) asumía que la vivienda social no tiene una única definición, sino que es una palabra clave utilizada por diferentes agentes para intercambiar conocimientos sobre la parte de su sistema de vivienda que tiene por objetivo satisfacer la necesidad de vivienda mediante el apoyo del Estado y la distribución en base a un procedimiento administrativo. El Observatorio Europeo de Vivienda Social de la CECODHAS (Czischke, D. y Pittini, A. 2007) considera que, a pesar de la diversidad de los sistemas de vivienda social en Europa, puede identificarse una convergencia relativa de elementos comunes a través de sus definiciones. Todos los sistemas de vivienda social contemplan en su misión el interés general, su objetivo es aumentar la oferta de vivienda asequible mediante la construcción, gestión, adquisición o arrendamiento de vivienda social y se orienta a grupos específicos en base a criterios económicos, sociales y/o de necesidad. Además de estos elementos, la seguridad en la tenencia y los estándares de calidad de la vivienda también son dos características compartidas en los sistemas de vivienda social.

En esta investigación se utiliza la propuesta realizada por el Observatorio Europeo sobre Sinhogarismo de la FEANTSA (Pleace, 2011b) que se basa en una definición de vivienda social amplia y que abarca ocho dimensiones para su comparación. Analiza si la misión de la vivienda social es el interés general y está orientada hacia la corrección de los fallos producidos por el mercado de vivienda, su orientación hacia grupos de población vulnerable, si dispone de reglas claras de asignación, si proporciona

vivienda social con estándares adecuados de calidad, si cuentan con subvenciones públicas, si se proporcionan de forma no lucrativa y si están supervisadas por las autoridades públicas. La definición de la FEANTSA recoge diferentes elementos de las propuestas anteriores, especialmente de CECODHAS, los datos de la cual utilizaremos en la investigación.

**Tabla 4: Características que definen la vivienda social**

	1	2	3	4	5	6	7	8
	Corregir mercado vivienda	Orientado grupos vulnerables	Proveedores específicos	Reglas de asignación claras	Control estándares calidad	Subvención pública	Sin ánimo de lucro	Seguimiento por Administración
Sistema de Vivienda Social								

**Fuente: Traducido de FEANTSA (Pleace, 2011b)**

La definición de vivienda social empleada en esta investigación excluye las formas de vivienda social en régimen de tenencia de propiedad o tenencias intermedias como la cesión de uso, la propiedad compartida, la propiedad temporal, la propiedad cooperativa o el derecho de superficie. La vivienda social ha sido considerada tradicionalmente la que se usa en régimen de tenencia de alquiler, porque es la que se ha orientado a la población con ingresos más bajos o mayores necesidades sociales. La definición excluye también las personas que viven en régimen de tenencia de alquiler en el mercado privado y reciben una ayuda económica para pagar la renta mensual de alquiler. Este concepto de vivienda social asume que la financiación, producción, gestión y distribución pueda ser realizada por la administración pública, estatal, regional o local, y a su vez por entidades privadas, con o sin ánimo de lucro o que éste sea limitado. El sistema de asignación debe estar orientado a grupos específicos, y en particular, analizaremos el reconocimiento o no, del acceso prioritario de las personas sin hogar a una vivienda social. La definición de vivienda social excluye los recursos transitorios de alojamiento temporal integrados en un enfoque etapista y que fueron diseñados exclusivamente como servicios de apoyo a personas sin hogar. Solo tendremos en cuenta la vivienda social como vivienda independiente y que proporciona seguridad en la tenencia, con carácter estable.

### 3.6.1 Sistemas de asignación de vivienda social

El Observatorio Europeo de Vivienda Social (Housing Europe - CECODHAS) desarrolló una clasificación que permite detectar las diferencias y similitudes entre los sistemas de asignación de vivienda social en cada país. Esta clasificación muestra una primera distinción entre un “modelo universal” y un “modelo focalizado” (*targeted*). El primer modelo responde a una concepción de la vivienda social como una vivienda de utilidad pública enmarcada en el sistema de bienestar social. Los países con un sistema de vivienda social de carácter universal como Holanda, Dinamarca o Suecia, consideran que la política de vivienda social debe alojar a toda la población en viviendas asequibles y con estándares de calidad, pero además el sistema de vivienda social debe regular las tendencias del mercado. Los sistemas de asignación de vivienda social están orientados a potenciar la “mixticidad social” (*social mix*), es decir, a prevenir la concentración de situaciones de pobreza en determinados barrios o edificios y la segregación residencial. Para ello los países que disponen de un modelo universal se suelen basar en listas de espera, con o sin criterios de prioridad, y cuotas de reservas de viviendas para situaciones de urgencia.

**Tabla 5: Sistemas de asignación de vivienda social**

MODELO UNIVERSAL	MODELO FOCALIZADO	
	GENERALISTA	RESIDUAL
<b>Criterios básicos de asignación</b>		
Abierta a toda la población (sujeta a la inscripción en una lista de espera para vivienda social)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hogares vulnerables</li> <li>• Grupos especiales</li> <li>• Hogares por debajo de un cierto umbral de ingresos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hogares vulnerables</li> <li>• Grupos especiales (p.e. refugiados, demandantes de asilo, problemas mentales, abuso de sustancias, etc.)</li> </ul>
<b>Misión del sistema de vivienda social</b>		
Posibilitar el acceso a una vivienda digna para todas las personas.	Dar respuesta a las dificultades en el acceso al mercado de vivienda.	Dar respuesta a la población excluida por el mercado.

**Fuente: Traducido de Ghekière (2007)**

El “modelo focalizado” de asignación de vivienda social se caracteriza porque asume al mercado como principal mecanismo de asignación y en todo caso aquellas

personas que no vean cubiertas sus necesidades residenciales mediante el mercado, podrán solicitar una vivienda social. Dentro de los países que desarrollan un modelo focalizado en base a las dificultades de acceso al mercado de la vivienda, hay quién se centra en la provisión de viviendas sociales a unidades con ingresos bajos o medios, orientados a la población trabajadora o de clase media que no llega a los precios del mercado. Pero por otro lado hay quién se centra en los grupos más vulnerables y excluidos del mercado de vivienda que reciben subsidios de desempleo o dependen de ayudas sociales. Hay países que combinan ambos criterios de asignación. Ghekière (2007) califica al primer subgrupo como “modelo generalista” y al segundo subgrupo como “modelo residual”.

**Tabla 6: Modelos de provisión de vivienda social en la UE**

		CRITERIOS ALOJAMIENTO		
		Universales	Focalizados	
			Generalista	Residual
TAMAÑO VIVIENDA SOCIAL ALQUILER	> 20%	Holanda Dinamarca Suecia	Austria	Reino Unido
	10% < 20%		Finlandia Francia Polonia Rep. Checa	Francia
	5% < 10%		Alemania Bélgica Italia	Alemania Bélgica Estonia Irlanda Malta
	0% < 5%		Eslovenia Luxemburgo Grecia	Bulgaria Chipre España Hungría Letonia Lituania Portugal

**Fuente: Traducido de Ghekière (2007)**

Es importante destacar que a pesar de las diferencias entre los modelos de conceptualización y asignación universal y focalizados, o generalista y residual, las dimensiones del parque de vivienda social muestran la importancia relativa de los

sistemas de vivienda social dentro de las políticas de vivienda de cada país. Así, aunque ciertos países compartan criterios de asignación, la dimensión del parque de vivienda social muestra una clara diferenciación del peso de la política de vivienda en el interior de cada país. Así en la clasificación de 2007, Ghekière muestra la importancia relativa del tamaño del parque de vivienda social de alquiler respecto al stock total del parque de vivienda en relación a los modelos de asignación, reflejando por ejemplo las importantes diferencias existentes entre el amplio parque de vivienda social de carácter residual en el Reino Unido y las que de España, Portugal, Lituania o Letonia.

### **3.6.2 Obstáculos para el acceso a la vivienda social de las personas sin hogar**

A pesar de que el derecho a la vivienda esté reconocido en tratados y pactos internacionales o en las constituciones de varios países en todo el mundo y, hasta en algunos países se hayan establecido mecanismos específicos de protección y acceso a una vivienda social para las personas sin hogar, como en el Reino Unido, los diferentes sistemas de asignación de vivienda social contienen barreras formales o informales que obstaculizan el acceso a la vivienda social a ciertos grupos de población como las personas sin hogar.

Un informe del Grupo de Especialistas en Políticas de Vivienda para la Cohesión social del Consejo de Europa (CS-HO, 2008) determinaba que los principales obstáculos para el acceso a la vivienda social de los grupos vulnerables estaban relacionados con factores económicos (desempleo), los regímenes de bienestar (y las redes de protección social que estos ofrecen), los regímenes de vivienda (por el marco jurídico e institucional de su gestión) y con factores sociales (como la discriminación). Otra investigación internacional sobre el sinhogarismo y la vivienda social (Fitzpatrick y Stephens, 2007) señalaba que a menudo diversos grupos de vulnerables son excluidos del acceso a la vivienda social, particularmente, aquellos con deudas de alquiler, personas con adicciones o problemas de salud mental, personas con comportamiento conflictivo o personas con antecedentes penales. Además, apuntaba que la población pobre o en riesgo de pobreza eran alojados en un subsector de vivienda social de alquiler de menor calidad o en zonas o barrios degradados y con menos seguridad en la tenencia al proporcionarles contratos de alquiler de menor duración.

En Canadá una investigación identificó barreras de acceso a la vivienda social por parte de las personas sin hogar de carácter sistémico, barreras a nivel comunitario y organizativo y barreras personales (Lenk, 2005). Las barreras sistémicas hacían referencia a la escasa oferta de vivienda social y a la limitada provisión de servicios de apoyo para la población sin hogar, especialmente, sola y cronificada. Los proveedores de vivienda detectaron que el sistema de listas de espera creaba desventajas estructurales para el acceso de la población sin hogar debido a que la situación de urgencia o emergencia desalentaba la presentación de solicitudes. Por otro lado, en caso de existencia de un sistema de baremación para el acceso a la vivienda social en función de situaciones de necesidad, las personas sin hogar en alojamientos de transición solían no ponderar suficiente al no considerarse urgente, cronificándose la situación en un recurso intermedio por la falta de vivienda social que pudiera facilitar la salida. Por otro lado, a nivel sistémico se detectaron inconsistencias importantes entre la legislación de inmigración y los servicios de atención social, que en la práctica excluían como solicitantes elegibles a una parte de la población. Las barreras de carácter comunitario u organizativas hacían referencia a actitudes de repulsa hacia políticas de “mixticidad social” (*Not In My Back Yard – NIMBY*) o situaciones de mal funcionamiento interno de los procesos de asignación o coordinación entre departamentos y los agentes implicados. Así por ejemplo el no seguimiento por parte de los servicios sociales, posterior al realojo de la persona o familia sin hogar implicaba en muchos casos problemas importantes de convivencia comunitaria. Esto fomentaba el desarrollo de prejuicios y actitudes discriminatorias hacia personas sin hogar con necesidades y apoyos especiales por parte de la comunidad o de los propios proveedores de vivienda social que los consideran inquilinos “indeseables”. Pero por otro lado el propio sistema de asignación basado en listas de espera implica en muchas ocasiones una actualización de datos debido a los largos periodos de espera y la no respuesta de los requerimientos suelen traducirse bajas y penalizaciones para volverse a inscribir. Dentro de las barreras personales, las más comunes eran que los proveedores de vivienda social no estaban preparados para asumir situaciones de adicción y salud mental, pero además encontrarse en situación de desempleo, aparecer en los registros de morosos por deudas relacionadas con el pago de alquiler o de tarjetas de crédito era un también un obstáculo explícito. Otras situaciones como las diferencias culturales o no disponer de un teléfono de contacto o ayudas públicas y seguimiento social también aparecieron como limitaciones.

Muchas de estas observaciones se detectaron también por el Observatorio Europeo del Sinhogarismo (Pleace, 2011b) en una investigación sobre los sistemas de

asignación de vivienda social y el sinhogarismo donde se puso de relieve la poca disponibilidad de viviendas sociales respecto a la creciente demanda en diferentes países europeos, cómo los sistemas de asignación no dan prioridad o excluyen a algunas formas de sinhogarismo, cómo las personas con deudas de alquiler, problemas de salud mental, con antecedentes penales o antisociales. Pero además la investigación pone de relieve la contradicción entre las normas de mixtura social que quieren evitar una concentración de la pobreza y las normas de asignación prioritaria a personas con necesidades ya que en muchas ocasiones la vivienda social está concentrada en determinadas zonas de las ciudades.

### **3.7 Políticas para la erradicación del sinhogarismo en Europa**

En los últimos años, la lucha para la erradicación del sinhogarismo se ha definido como una prioridad política en el ámbito de la Unión Europea. Varios Estados Miembro han empezado a desarrollar estrategias de ámbito nacional con este objetivo. Cuando la Estrategia de Lisboa se puso en marcha en el año 2000, el sinhogarismo no era una preocupación explícita para los responsables de las políticas sociales. La Estrategia sobre Protección Social e Inclusión Social se basaba en el Método Abierto de Coordinación, mediante el cual, la Unión Europea coordinaba y animaba a los Estados en la formulación de políticas para combatir la pobreza y la exclusión social sobre la base de unos objetivos europeos compartidos y un mecanismo de información con indicadores acordados entre los países. Los objetivos comunes de la UE en materia de inclusión social querían facilitar la participación en el empleo y el acceso a los recursos, prevenir los riesgos de exclusión, actuar a favor de los más vulnerables y movilizar a todos los agentes sociales (Eurostat, 2010). Así cada tres años, los 27 países de la UE presentaban informes nacionales (Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social) sobre los progresos realizados hacia el cumplimiento de estos objetivos comunes. El sinhogarismo se menciona por primera vez como una cuestión prioritaria en el Informe conjunto del año 2005 (European Commission, 2005). En el informe conjunto del 2007, el sinhogarismo fue catalogado como una de las prioridades clave de la nueva "inclusión activa" (European Commission, 2007). En el informe conjunto del 2009, se realizó una primera llamada para hacer frente al sinhogarismo de manera más activa (European Commission, 2009) y el informe del 2010 hace un llamamiento a los Estados Miembros a elaborar estrategias nacionales para acabar con la situación de las Personas Sin Hogar (CEC, 2010).

El Parlamento Europeo realizó la Declaración Escrita 111/2007 sobre la resolución del problema de las personas sin hogar instaladas en la vía pública<sup>6</sup> donde se apelaba a los Estados Miembro a tomar acciones urgentes para la erradicación del sinhogarismo antes del año 2015. Esta declaración enviaba un mensaje político claro sobre la urgencia para abordar esta problemática, pero iba más allá porque exigía el establecimiento de una definición del sinhogarismo dentro del marco europeo, la recopilación de datos estadísticos fiables y la elaboración de planes de emergencia de invierno como parte de una estrategia más amplia. En la Agenda Social de la Comisión Europea se reafirmó el compromiso político de la UE definido en la Estrategia de Lisboa el marzo del año 2000 para tener un “impacto decisivo en la erradicación de la pobreza” y el año 2010 se dedicó al Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social. Así nuevamente el Parlamento Europeo a través de la Declaración Escrita 61/2010 pedía al Consejo y a la Comisión Europea una Estrategia de la UE en relación a las personas sin hogar para solucionar su situación antes del 2015, ayudando a los Estados miembros a desarrollar unas estrategias nacionales eficaces y pidiendo al Eurostat que recopile datos sobre las personas sin hogar en la UE. Pero sobretodo que reconociera la consecución de las siguientes prioridades<sup>7</sup>:

- que ninguna persona duerma en la calle;
- que ninguna persona viva en un alojamiento de emergencia más allá de la emergencia propiamente dicha;
- que ninguna persona viva en un alojamiento provisional más allá de lo necesario para lograr un alojamiento decente;
- que ninguna persona abandone un ente de acogida sin opciones de vivienda;
- que ningún joven se quede en la calle como resultado de la transición hacia una vida independiente

En este sentido, se puede decir que en el 2010 se abrió una nueva etapa en la lucha para la erradicación del sinhogarismo en Europa sobre la base de la Estrategia Europea 2020, aprobada el 17 de junio de ese año por el Consejo Europeo y que establece como prioridades para la próxima década<sup>8</sup>: la promoción del empleo, de la I+D e innovación, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, así como la promoción de energías renovables y eficiencia energética, la reducción de las

---

<sup>6</sup> [http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?reference=P6\\_TA\(2008\)0163&language=EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?reference=P6_TA(2008)0163&language=EN) (última visita: diciembre 2015)

<sup>7</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0499+0+DOC+XML+V0//ES> (última visita: diciembre 2015)

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm) (última visita: diciembre 2015)

tasas de abandono escolar y la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Particularmente en la lucha contra la pobreza y la exclusión social se quiere reducir al menos 20 millones, el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social en la UE. La Comisión Europea y el Consejo de Ministros adoptaron el Informe conjunto sobre Protección Social e Inclusión Social del 2010 y particularmente en relación con el sinhogarismo se pide a los Estados Miembros la elaboración de estrategias integradas para las personas sin hogar, centrándose en:

- La prevención como la manera más coste-eficaz para combatir el sinhogarismo, poniendo especial énfasis en la reducción de los desahucios y en reducir, al mínimo, los casos de personas que abandonan las instituciones (como prisiones, hospitales o centros de salud) sin un hogar a donde ir.
- Las políticas de provisión de alojamiento temporal o en situaciones de crisis, deben orientarse hacia alojamientos más permanentes.
- El enfoque “Primero Vivienda” (*Housing First*) que ofrece un alojamiento estable como primera opción para las personas sin hogar no debe interpretarse como ofrecer solo vivienda (*Housing Only*) sino que se debe tener en cuenta si las personas tienen necesidades de apoyo adicionales (*Housing Plus*).
- Mejorar la gobernabilidad incluyendo un fuerte liderazgo de la principal autoridad pública competente, la participación efectiva de todos los actores clave y un consenso sobre la estrategia acordada.

Además, el Informe conjunto sobre Protección Social e Inclusión Social del 2010 adoptado por la Comisión Europea y el Consejo de Ministros menciona otros elementos a tener en cuenta en las estrategias para la erradicación del sinhogarismo como (Council of the EU, 2010):

- Disponer de información basada en evidencias y evaluación de las políticas incluyendo datos consistentes sobre el sinhogarismo en Europa
- Formular objetivos de forma clara y concreta ya sea en la prevención del sinhogarismo, en la reducción de su duración, mejorando la calidad de los servicios o aumentando la oferta de vivienda asequible.
- El rol de la vivienda social y pública como una de las principales soluciones frente al sinhogarismo.
- Adaptación a los nuevos grupos de riesgo como las personas migrantes y temporeros (trabajadores móviles)

En la Sesión Plenaria del 6 de octubre del año 2010 el Comité de las Regiones adoptó una recomendación para combatir el sinhogarismo. Esta recogía que “*combatir el sinhogarismo debe ser una prioridad de las políticas de inclusión social en la Unión Europea*” y recomendaba tener en cuenta los resultados positivos del enfoque “Primero Vivienda”, entendiendo que esta debe ir acompañada de los servicios de apoyo necesarios. El Comité de las Regiones también recomendó la utilización de la Tipología Europea del Sinhogarismo y la Exclusión Residencial (ETHOS) propuesta por la FEANTSA y Observatorio Europeo del Sinhogarismo y realizó un llamamiento para aumentar el intercambio de información a nivel europeo sobre los modelos y buenas prácticas para prevenir y erradicar el sinhogarismo (Comité de las Regiones, 2010).

A finales del año 2010, bajo la presidencia belga de la UE, se realizó la Conferencia Europea sobre Sinhogarismo llamada “*Consensus*”, dirigida a referentes técnicos y políticos de las diferentes administraciones de la UE y sus Estados Miembro para debatir y consensuar políticas sobre personas sin hogar. Las recomendaciones del Jurado de la Conferencia “*Consensus*” establecieron una base para el desarrollo común de las políticas públicas en la Unión Europea y concluyeron que era necesario (ECCH, 2010):

- Adoptar la Tipología Europea del Sinhogarismo y la Exclusión Residencial (ETHOS) que permite clasificar a las personas sin hogar según cuatro condiciones de vida principales: sin techo, sin vivienda, vivienda insegura y vivienda inadecuada
- Asumir que la erradicación del sinhogarismo es un objetivo realista
- Superar la visión de los albergues como solución predominante para hacer frente al sinhogarismo y priorizar los enfoques centrados en la vivienda. Incrementar el acceso a la vivienda permanente, dando el apoyo necesario en sus hogares y fomentar la capacidad de prevención del sinhogarismo.
- Dotar a las personas sin hogar de la capacidad de participar en las tomas de decisiones que afectan a sus vidas.
- No se puede dejar a ninguna persona en la indigencia dentro de la Unión Europea y se deben respetar los derechos humanos fundamentales, con independencia de la situación legal o administrativa. Los servicios para las personas sin hogar no deben ser un mecanismo de control de la inmigración y no deben compensar la existencia de políticas de migración incoherentes que tienen como resultado procesos de sinhogarismo. Por ello se destaca la

responsabilidad especial que recae en las políticas de migración para evitar esta situación.

- Las estrategias para la erradicación del sinhogarismo deben contemplar: enfoques integrados, una gobernanza adecuada, basarse en hechos, lo que requiere métodos potentes de recopilación de datos e investigación, y se deben centrar en objetivos claros. Además, se consideran prioridades centrales fijar fechas para poner fin a las situaciones de pernociación a la intemperie y el sinhogarismo de larga duración, así como la prevención del sinhogarismo, el fomento de la calidad en los servicios y el acceso a una vivienda asequible con el apoyo necesario para mantenerla.

En resumen, se puede afirmar que en Europa se ha abierto un nuevo escenario para la reestructuración de las políticas de atención a las personas sin hogar centrada más en la prevención del sinhogarismo y la utilización de la vivienda como eje de intervención.

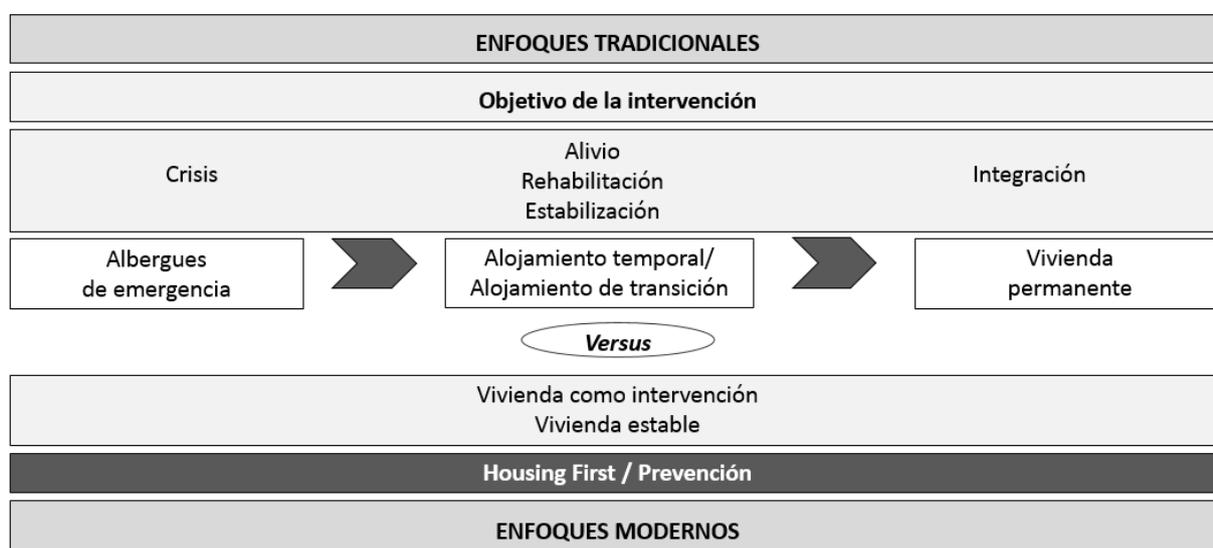
### **3.8 Enfoques Tradicionales versus Enfoques Modernos para abordar el sinhogarismo**

En este contexto se puede argumentar que las políticas relacionadas con la atención a las personas sin hogar están viviendo un cambio de orientación que obliga a replantear la provisión de servicios. Todo ello indica que en algunos países europeos los modelos tradicionales de alojamiento e intervención con las personas sin hogar están siendo substituidos por nuevos modelos basados en los servicios de prevención del sinhogarismo y que tienen la vivienda como eje central. En particular la implementación del enfoque *Housing First* (Primero Vivienda) para situaciones de prevención terciaria que en términos generales consiste realojar a las personas sin hogar en situación de calle, directamente o desde el albergue de emergencia, a una vivienda más estable y permanente, tan pronto como sea posible, y con servicios de apoyo adecuados.

Cuando se habla de modelos tradicionales de atención al sinhogarismo se hace referencia a los sistemas desarrollados históricamente en Estados Unidos, Europa y Australia de atención a la pobreza marginal y que se pueden describir como “modelos lineales” en su naturaleza, ya que esencialmente, implican que las personas sin hogar a medida que van progresando en su proceso de inclusión social, o tratamiento, pasan

por diferentes servicios residenciales separados y compartimentados, que van desde albergues de emergencia, viviendas temporales y viviendas tuteladas con servicios especializados de apoyo, hasta la vivienda independiente (Johnsen y Teixeira, 2010). En algunos países de la UE este recorrido lineal no ha llegado a completarse. A veces capacidad de la red de asistencia es escasa y a veces hay poca diversidad de recursos residenciales y menos viviendas independientes para finalizar el proceso de inclusión, quedándose en la cobertura de necesidades básicas de alojamiento, comida, higiene y vestido, como solución principal al sinhogarismo.

**Figura 5: Cambios en los enfoques de intervención sobre sinhogarismo**



**Fuente: Traducido de Busch-Geertsema et al, (2010a)**

El modelo tradicional desarrollado en Estados Unidos se conoce como modelo “*Continuum of Care - CoC*” (Wong et al, 2006; NAEH, 2010) y metafóricamente en diferentes países europeos se ha llamado “modelo de escalera” (*Staircase Model o Ladder Model*) (Sahlin, 2005) o “cadena integrada” (como lo llama la red de ayuntamientos europeos EUROCITIES, “*Integrated Chain Approach*”) (Eurocities, 2006).

En estos modelos tradicionales el alojamiento en una vivienda independiente solo es posible cuando la persona presenta evidencias de que está preparada para ello. Es decir, el paso de un recurso residencial a otro solo es posible si se cumplen una serie de requisitos previos, como por ejemplo llevar cierto tiempo de abstinencia, en casos de drogodependencias y alcoholismo, o cumplir ciertos requisitos de buena conducta. Implícitamente supone que si existe una recaída o incumplimiento podrían ser

expulsados de la vivienda (Sahlin, 2005). Esto es importante porque se puede concluir que los modelos “*Staircase*” o “*Continuing of Care*” condicionan la estancia en el recurso residencial a la evolución del estado de la persona a una vida independiente, pero sobre la premisa del “*Treatment First*” (Primero Tratamiento) frente a los nuevos enfoques basados en la vivienda o particularmente “*Housing First*” (Padgett et al, 2006) que separan (y no condicionan) el tratamiento y la vivienda y donde se considera una vivienda estable como el mejor lugar para prepararse para una vida independiente (Johnsen y Teixeira, 2010) por lo que su acceso debe darse lo antes posible. Por ello diferentes autores han puesto en evidencia las limitaciones de los modelos tradicionales debido a que el cambio de residencia constante o en periodos cortos puede generar stress en las personas sin hogar (Sahlin, 2005 y Wong et al., 2006) y además está empíricamente demostrado que las personas con problemáticas de trastorno mental o drogodependencias y alcoholismo no tienen una evolución lineal y están siempre sujetas a recaídas (Ridgway y Zipple, 1990).

También es importante tener en cuenta que, aunque el enfoque *Housing First* nació en Estados Unidos para mejorar el modelo de intervención con las personas sin hogar con trastornos mentales severos y cronificados y se extendió a las Personas sin hogar con problemáticas también cronificadas de drogodependencias, pero su trasposición a otros países europeos se está realizando de forma diferente. Dinamarca y Noruega, por ejemplo, están implementando *Housing First* como principio rector de las políticas para la erradicación del sinhogarismo transmitiendo la idea de la necesidad de que las personas sin hogar deben acceder inmediatamente a una vivienda estable y recibir en esta los servicios de apoyo necesarios, en lugar de empezar un itinerario etapista a través de los servicios y recursos descentralizados.

Las diferentes estrategias nacionales para la erradicación del sinhogarismo en Europa contemplan un cambio de orientación en sus políticas y contemplan entre sus objetivos la prevención del sinhogarismo y que las políticas de intervención con las personas sin hogar tengan como eje central la vivienda, potenciando el enfoque “*Housing First*”. En los modelos tradicionales de intervención basados en la filosofía del “*Treatment First*” se hacía énfasis en aliviar, estabilizar y rehabilitar la situación de las personas sin hogar para empezar un proceso de integración a la vida independiente mediante el modelo de escalera o “*staircase model*”, pero en los modelos modernos se priorizan las intervenciones basadas en la prevención del sinhogarismo y la articulación de soluciones de vivienda estable para las personas sin hogar para conseguir una

reducción de la duración de los episodios de sinhogarismo y la prevención de su repetición.

Algunos países europeos, como en Finlandia, la prevención se ha entendido y desarrollado inicialmente como el conjunto de medidas orientadas a aliviar las causas estructurales que generan los procesos de exclusión social, como disponer de un amplio parque de vivienda social. En otros países europeos, la prevención se ha articulado en medidas para grupos en riesgo de sinhogarismo como la creación de servicios especializados para la prevención de desahucios, como en el caso de Austria y Alemania, o la articulación de servicios de mediación familiar como instrumento para la prevención del sinhogarismo juvenil como en Escocia e Inglaterra.

En resumen, esta tesis analizará si el acceso a la vivienda social de las personas sin hogar es un factor explicativo para la reducción de los niveles de sinhogarismo como instrumento de prevención terciaria del sinhogarismo.

### **3.9 Conclusiones**

En esta investigación se adopta la residencia como hecho social que vincula persona, vivienda y estructura social. Se entiende la vivienda como una condición necesaria, pero no suficiente, para desarrollar un hogar que será consecuencia del hecho social de residir. Por lo tanto, una persona puede encontrarse “sin hogar” aún y disponiendo de un “techo”, contemplando, por ejemplo, situaciones de chabolismo o sobreocupación. El “hogar” es la vivencia en un espacio, que, en las sociedades occidentales contemporáneas del momento, debe articularse mediante el acceso a una vivienda. Para que esa vivencia desarrolle un hogar la vivienda necesariamente debe ser “adecuada”, aunque ello no sea suficiente ya que dependerá de muchas otras variables, como factores de riesgo y desencadenantes. Este posicionamiento ofrece una fotografía mucho más profunda de la problemática social que supone el sinhogarismo, ya que las personas sin hogar en situación de calle no son más que la punta del iceberg de una problemática residencial que afecta a millones de personas.

Las políticas de atención a las personas sin hogar están variando en algunos países europeos. El modelo tradicional basado en aliviar y rehabilitar las situaciones de sinhogarismo mediante el acceso a un circuito etapista de inclusión dominado por el paradigma de “Primero el tratamiento, y después ya podrás residir en una vivienda

independiente”, está siendo substituido o complementado, por modelos donde el eje de intervención pivota sobre la prevención del sinhogarismo y el acceso a la vivienda.

Los países europeos disponen de diferentes sistemas de asignación vivienda social (universal, general o residual), pero a pesar de ello las personas sin hogar y, en especial, las personas sin hogar en situación de calle, siguen encontrando importantes obstáculos para acceder ellas. Las reducidas dimensiones del parque de vivienda social, los registros de morosos en el pago de las rentas de alquiler, así como las problemáticas relacionadas con el consumo de drogas, alcoholismo o salud mental, generan prejuicios importantes en los gestores de vivienda social.

En este capítulo se asume la Tipología Europea del Sinhogarismo y la Exclusión Residencial, la definición de vivienda social y la clasificación sobre la prevención primaria, secundaria y terciaria del sinhogarismo, propuesta por el Observatorio Europeo del Sinhogarismo y la FEANTSA. La adopción de estos instrumentos debe facilitar el análisis comparado de los casos de estudio escogidos. Este marco permite acotar la unidad de análisis en el acceso de las personas sin hogar a la vivienda social.



## CAPÍTULO IV: METODOLOGÍA E HIPÓTESIS

Esta investigación se basa en un estudio comparativo de tipo cuantitativo y cualitativo sobre el acceso a la vivienda social de las personas sin hogar en diferentes países. El trabajo analiza las medidas de prevención terciaria para reducir la duración y la frecuencia de los episodios de sinhogarismo y los cambios ocurridos en los modelos de intervención en personas sin hogar. Particularmente se analiza qué rol juega la vivienda social en estos y qué impacto tiene sobre los niveles de sinhogarismo. Para realizar el estudio comparativo se han construido cuatro casos a nivel de países y un “caso tipo” para determinar qué medidas de prevención terciaria se están desarrollando para reducir los niveles de sinhogarismo y las barreras al acceso de las personas sin hogar a una vivienda social en cada país. Este método de investigación se considera el más apropiado para llegar a comprender profundamente esta temática. La posición epistemológica que se ha adoptado es el *realismo crítico*, que comprende la realización de la investigación causal guiada por el contexto (Downward et al. 1999).

### 4.1 Posición epistemológica

El *realismo crítico* postula que hay cosas en sí mismas independientes de la percepción, que tales cosas se pueden conocer, aunque parcialmente y por aproximaciones sucesivas. Por lo tanto, el conocimiento científico de un objeto de estudio es indirecto y todo conocimiento se debe al conjunto de la experiencia y por la razón. Experiencia y razón son esenciales para la investigación científica. En este sentido consideramos que la existencia del sinhogarismo es una realidad objetiva que puede ser conocida. Dicha realidad es independiente de nuestro pensamiento como investigadores, pero nuestra subjetividad, nuestras percepciones y conocimiento contribuyen a la aproximación a esta realidad. La adopción del *realismo crítico* como enfoque permite realizar una exploración sistemática de las medidas de prevención terciaria del sinhogarismo. Concretamente facilita el análisis del acceso a la vivienda social de las personas sin hogar y permite recoger varias perspectivas mediante la consideración del contexto, el conocimiento de investigadores especializados en la temática (técnicos de la administración, técnicos de entidades sociales, gestores de servicios para personas sin hogar) y también de la experiencia propia de personas sin hogar.

Esta posición epistemológica permite considerar versiones válidas del mismo fenómeno (Phillips y Burbules, 2000) aceptando que estas aproximaciones pueden lograrse mediante la aplicación de métodos cuantitativos, cualitativos o a través de una combinación de ambos (Ackroyd y Fleetwood, 2000). Esta posibilidad proporciona flexibilidad para seleccionar el método, o los métodos, más adecuados, de acuerdo a la naturaleza de la problemática que se investiga. Además, es posible que el uso de una combinación de métodos proporcione una base para el análisis y agregue solidez a las interpretaciones que se hagan del objeto de estudio (Downward et al, 1999).

Particularmente, en este trabajo, el enfoque es acorde con la idea de que la investigación de tipo cuantitativo y cualitativo se centre en la interpretación de la información sobre los niveles de sinhogarismo y dimensiones del parque de vivienda social, así como de las variables que permiten interpretar la evolución de la estructura residencial de cada uno de los países objeto de estudio. Además, facilitan la recogida de las opiniones y experiencias de investigadores y técnicos profesionales que conjuntamente con la experiencia de las personas sin hogar permiten la realización de una descripción y explicación de los eventos bajo estudio (Willig, 2001). El realismo crítico es consistente con la utilización del método inductivo que obtiene conclusiones generales a partir de premisas particulares y a su vez lleva a desarrollar la observación de los hechos para su registro; posibilita su clasificación y estudio, así como la derivación inductiva que parte de los hechos, facilitando llegar a una generalización y su contrastación. El realismo crítico asume que toda secuencia de eventos, está conectada de alguna manera y, por tanto, es posible comprender un mundo de eventos dependientes en términos de sus relaciones causales basadas en las conexiones entre dichos eventos. En resumen, las explicaciones basadas en secuencias específicas de eventos, pueden ser correctas (Downward et al, 1999).

La utilización del Realismo Crítico en el estudio del sinhogarismo ya ha sido desarrollada anteriormente por otros autores (Fitzpatrick 2005 y 2012) que han querido superar ciertas limitaciones sobre el gran debate de la causalidad del sinhogarismo. Las razones por las que se adopta el realismo crítico son varias. En primer lugar, porque permite la consideración de la causalidad social como contingente. Es decir, dado el carácter abierto de los sistemas sociales, algún factor puede tener una "tendencia" a causar sinhogarismo, pero esto no quiere decir que suceda en cada ocasión, porque otros factores contextuales pueden interceder para evitar la correspondencia entre la causa y el efecto. Estos factores de salvaguarda, de protección, pueden ser incentivados por políticas de prevención o relaciones sociales.

En segundo lugar, el realismo crítico asume que sus explicaciones son complejas porque tienen en cuenta múltiples mecanismos causales (a menudo interrelacionados), y además también tienen en cuenta la posibilidad de que se llegue a una misma experiencia desde diferentes causas. Desde esta perspectiva, las constelaciones de factores causales inter-relacionadas, son propensas a "explicar" el sinhogarismo en cada caso particular, y el reto es identificar patrones comunes que se pueden explicar por la "naturaleza cualitativa" de antecedentes recurrentes, es decir, de qué tratan estos factores que podrían caracterizar el sinhogarismo. Como apunta Suzanne Fitzpatrick (2012) existen perspectivas teóricas, históricas e internacionales que indican que la causalidad del sinhogarismo es compleja y no existe un único factor acelerador que sea "necesario" o "suficiente" para que un proceso de sinhogarismo ocurra. Los factores individuales, interpersonales y estructurales juegan un papel importante - e interactúan entre sí - y el equilibrio entre causas difiere en el tiempo, entre los países, y varía entre los grupos demográficos. Por ello las inferencias al estudio de una problemática requieren una referencia al pasado con el propósito de comprender los cambios y los retos a las conductas y creencias existentes (Choi, 1999).

## **4.2 Selección del método de investigación**

En esta investigación sobre el acceso de las personas sin hogar a la vivienda social, hemos seleccionado como método de investigación el estudio comparativo, que se basa principalmente en el proceso desarrollado por Warwick y Osherson (1973). Para lograr los objetivos de esta investigación, y poder responder a las preguntas e hipótesis de estudio, el método comparativo se basó en la creación de cuatro casos de estudio que nos proporcionan información histórica, económica, política, social y jurídica sobre el acceso de las personas sin hogar a la vivienda social. Además, este método se complementa con la discusión en base a las experiencias prácticas de técnicos de la administración, de entidades sociales y gestores de vivienda social, investigadores y personas sin hogar.

### **4.2.1 El estudio de caso como método de investigación**

Como explica Eisenhardt (1989), el estudio de caso es un método apropiado cuando hay un conocimiento limitado sobre un fenómeno. Yin (2003) argumenta que el método

de estudio de caso ha sido una forma esencial de investigación en las ciencias sociales y particularmente en investigaciones sobre “problemas sociales”. Según Chetty (1996) en el estudio de caso los datos pueden ser obtenidos desde una variedad de fuentes, tanto cualitativas como cuantitativas; esto es, documentos, registros de archivos, entrevistas directas, observación directa, observación de los participantes e instalaciones u objetos físicos. En esta investigación se adopta el método estudio de caso porque ayuda a responder el cómo y el porqué de eventos que ocurren en circunstancias inciertas (Yin, 2003). Esto conduce a explicar una problemática por un determinado tiempo y a una mejor comprensión de las relaciones entre factores (Chetty, 1996). La elaboración de diferentes estudios de caso sirve para confeccionar una base de estudio comparativo que tenga como expectativa encontrar resultados parecidos que puedan mostrar cómo y por qué sucedieron los resultados observados (Yin, 2003). Cuando esto sucede, entonces es posible encontrar patrones o aspectos complementarios del objeto de estudio. Como resultado se puede afirmar que múltiples estudios de caso contribuyen a la creación de teoría (Eisenhardt, 1991). En esta investigación la configuración de los casos de estudio se utilizó para construir la base del estudio comparativo del acceso de las personas sin hogar a la vivienda social en el marco de las políticas de prevención del sinhogarismo. Para ello, parece que este es un método apropiado para desarrollar la investigación.

Los cuatro casos escogidos, el análisis de aspectos socioeconómicos, políticos, legislativos y residenciales, así como las entrevistas realizadas sirvieron para clarificar y situar los datos en el contexto social en el que los países se encuentran y por lo tanto transfiriéndole validez al método y permitiendo el análisis crítico de las políticas de acceso a la vivienda social desarrolladas.

Por otro lado, Yin (2003), sugiere la construcción de un marco teórico antes que la recopilación de datos porque este permite definir la naturaleza de la problemática, de las dificultades e interconexiones con otras problemáticas, pero sobretodo proporcionará conocimiento suficiente para la elaboración de la guía de entrevista, sugiriendo temas en los que centrarse. Así, a raíz del marco teórico, se ha conseguido una visión amplia sobre las políticas de los gobiernos implementadas por los técnicos de la administración, los gestores de vivienda social o técnicos de entidades sociales y personas investigadoras, pero también, de personas que han experimentado procesos y situaciones de sinhogarismo. Por ello, este enfoque aportó una visión más completa de los aspectos que impactan en el acceso de las personas sin hogar a la vivienda social.

#### 4.2.2 Estudio comparativo

Para Sartori (1984) el método comparativo tiene como objetivo la búsqueda de similitudes y disimilitudes y para ello Smelser (1973) apunta que es necesario previamente establecer qué se va a comparar y cuál va a ser la dimensión comparativa. Según el objeto de la estrategia de investigación definida por Yin (2003) nuestro estudio será explicativo porque su objetivo trata de desarrollar o depurar teorías. La investigación aborda las causas y los procesos de un determinado fenómeno, aunque tendrá también una cierta dosis de estudio descriptivo porque analiza cómo ocurre un fenómeno en un contexto real. El principal objetivo por el cual utilizamos este método es extraer lecciones de la comparación entre países en las políticas de prevención terciaria para facilitar el acceso de las personas sin hogar a la vivienda social. En este sentido, se realiza un estudio de casos múltiples donde se hacen las mismas preguntas a los distintos casos comparando las respuestas para llegar a conclusiones (Ghauri et al.1995). Por ello en nuestra investigación nos preguntamos:

- ¿Cuáles son los niveles de sinhogarismo en los países? ¿Qué se entiende por persona sin hogar en cada uno de ellos?
- ¿Cuáles son las dimensiones del parque de vivienda social en los países? ¿Qué se entiende por vivienda social en cada uno de ellos?
- ¿Cómo ayuda el acceso a la vivienda social a abordar el sinhogarismo?
- ¿Qué factores facilitan el acceso a la vivienda social por parte de las personas sin hogar?
- ¿Qué factores imposibilitan el acceso a la vivienda social por parte de las personas sin hogar?
- ¿Cómo se puede mejorar el acceso a una vivienda social por parte de las personas sin hogar?
- ¿Qué diferencias y similitudes existen entre los países, y qué se puede aprender de estas?

Además, para reforzar la comparación del acceso de las personas sin hogar a la vivienda social en los países estudiados y con intención de facilitar las conclusiones, se realizaron entrevistas a responsables políticos, técnicos de administraciones y de entidades sociales, gestores de vivienda e investigadores sobre las posibilidades

reales de acceso a una vivienda social sobre el “caso tipo” de sinhogarismo en situación de calle con multiplicidad de problemáticas. En este caso las preguntas eran:

- ¿Qué probabilidades tiene la unidad de convivencia en situación de sinhogarismo de acceder a vivienda social?
- ¿Hay políticas y acciones en el país que faciliten el acceso a la vivienda social para personas en esta situación?
- ¿Hay barreras específicas para que estos grupos accedan a una vivienda social?
- ¿Hay diferencias de criterios entre los tipos de proveedores de vivienda social?
- ¿Hay diferencias entre territorios en el acceso a vivienda social?

Los estudios comparativos son un método útil para poder determinar y explicar una teoría. Se utiliza la comparación entre países porque permite un cierto grado de generalización de los resultados obtenidos (Kohn, 1989). En esta investigación se ha utilizado el método de estudio comparado porque trabaja sobre una misma realidad en cada país: la extensión del sinhogarismo y las dimensiones del parque de vivienda social. La investigación realiza un análisis dinámico al identificar la evolución de estas variables a través del tiempo y al estudiar cómo y porqué se ha llegado a los niveles actuales en cada país. Esto implica que también es una investigación explicativa porque describe los cambios en los factores que determinan dichas tendencias en los niveles de sinhogarismo y las dimensiones del parque de vivienda social. Para poder realizar comparaciones entre los países se concretaron conceptos generales como el de “vivienda social” y “personas sin hogar” y se utilizaron datos estadísticos definidos, medibles y predeterminados en estadísticas a nivel europeo, pero también se centró en instrumentos flexibles y abiertos como la Tipología Europea de la Exclusión Residencial y el Sinhogarismo (ETHOS), la clasificación sobre los tipos de prevención o la definición del “caso tipo” para establecer equivalencias en la comparación. Esta metodología de investigación comparativa, se desarrolló por los resultados de la revisión bibliográfica inicial y del estudio previo sobre la temática. En ella, se especificaba la dificultad en la comparación a nivel estadístico de los niveles de sinhogarismo entre países, debido a la diferente concepción de la problemática. No pasaba lo mismo en la determinación de las dimensiones del parque de vivienda social que, aunque se partía de importantes diferencias en la definición del concepto de vivienda social, se puede determinar una equivalencia de medición establecida a nivel europeo. En esencia, en esta investigación, se realiza una comparación basada en

datos numéricos específicos, pero también se recogen diferentes dimensiones del sinhogarismo gracias al establecimiento de un marco comparativo flexible. Como exige el método, consideramos que la Tipología ETHOS y la definición de vivienda social son una propuesta válida, que supera los límites de los países y permite hacer comparaciones sólidas (Przeworski y Teune, 1973), al mismo tiempo que proporciona una equivalencia conceptual que centra y facilita el debate. Pero además se considera que dichas dimensiones comparativas pueden ser reforzadas mediante el uso de métodos cualitativos que faciliten la comprensión de las virtudes, los obstáculos o las tendencias de los factores que determinan el acceso de las personas sin hogar a la vivienda social. Para ello se han realizado entrevistas con responsables políticos o técnicos de la administración y de entidades sociales, gestores de vivienda social, personas investigadoras, así como de las mismas personas sin hogar, que explican cómo y por qué estos factores han devenido trascendentales. En este sentido la justificación metodológica nos la proporciona Smelser (1973) que defiende que, para superar las dificultades de las tradiciones sociales, las comparaciones se pueden centrar en relaciones comunes intrasociales que hacen comparables estos factores.

#### **4.2.3 Selección del tema: El acceso de las personas sin hogar a la vivienda social**

Las personas sin hogar en situación de calle son la expresión máxima del fracaso moral de la sociedad y, evidencian el funcionamiento de un sistema económico desigual, el fallo de las políticas de bienestar y el cuestionamiento de la esencia del Estado de Derecho. Frente a ello, uno puede adoptar un posicionamiento lejano, una actitud de “no va conmigo”, o un posicionamiento cercano, de misericordia y compasión sobre las desgracias del prójimo, pero también un posicionamiento de compromiso sobre la no aceptación de las injusticias que se generan en nuestro entorno. La expresión política y social de estas motivaciones nos lleva a afrontar la problemática del sinhogarismo de una u otra manera. Las razones que mueven esta investigación, son el conocimiento cercano de la problemática a raíz de la dedicación profesional del investigador durante diez años (con experiencias en el ámbito local, autonómico, estatal, europeo e internacional) y el convencimiento de este, de que la lucha por la dignidad humana, de por sí, ya cuestiona las bases de este sistema económico y social injusto al que no hay que dejar de presentar conflicto. Las personas sin hogar en situación de calle no son más que la cúspide visible de una pirámide de exclusión generada por un sistema desigual. Un sistema que genera

mecanismos de provisión residencial que provocan diferentes situaciones de exclusión de una vivienda adecuada. Todo ello, nos lleva a luchar, desde el campo académico, por la erradicación del sinhogarismo, defendiendo el acceso de las personas sin hogar a la vivienda social desde la base de la dignidad y de los derechos humanos.

En los últimos años, la lucha para la erradicación del sinhogarismo se ha definido como una prioridad política en el ámbito de la Unión Europea y algunos Estados Miembro han empezado a desarrollar estrategias con este objetivo. De la primera revisión bibliográfica realizada se desprende que en algunos países europeos se está dando un cambio paulatino en la provisión de los servicios orientados a las personas sin hogar introduciendo medidas de prevención del sinhogarismo y la intervención en la vivienda como elementos fundamentales (Busch-Geertsema et al, 2010). Esta realidad permite que hoy podamos diferenciar entre nuevos y antiguos modelos de intervención con personas sin hogar. Los modelos tradicionales hacen énfasis en aliviar, estabilizar y rehabilitar la situación de las personas sin hogar para empezar un proceso de integración hacia la vida independiente mediante un itinerario etapista, llamado “Modelo Escalera” (Johnsen y Teixeira, 2010). Los modelos de intervención modernos tienen como objetivos prioritarios la prevención del sinhogarismo y la intervención con las personas sin hogar a partir de la vivienda. Bajo estos principios se están desarrollando políticas de lucha contra el sinhogarismo basadas en la vivienda como eje de la intervención (“*Housing Led*”) o que han adoptado el método de intervención “Housing First” que se basa en el acceso a una vivienda, de forma directa y lo más rápido posible, con carácter de permanencia y con servicios de apoyo (Pleace, 2011a). Empiezan a existir evidencias empíricas de que los modelos de intervención modernos consiguen mejores resultados en la integración de las personas sin hogar que los modelos tradicionales (Pleace, 2008; Atherton and McNaughton-Nicholls, 2008; Pearson et al., 2009; Johnsen and Teixeira, 2010), pero aún existen debates sobre la causalidad del sinhogarismo (Neale, 1997) o sobre los límites y riesgos del rol de la vivienda y la efectividad del enfoque “Primero Vivienda” (Pleace, 2011a).

Por otro lado, hay que tener en cuenta que existe un creciente interés en la prevención porque se considera la forma más efectiva y menos costosa de combatir el sinhogarismo. Mayoritariamente, por prevención del sinhogarismo se consideran las medidas para evitar la pérdida de una vivienda (prevención secundaria) y es trascendental identificar si el desarrollo de estas políticas tiene un impacto directo en la reducción del número de personas sin hogar. Aún y así, en esta investigación,

analizamos las actuaciones que permitan salir de los procesos de sinhogarismo, reducir su duración y reincidencia, mediante el acceso a una vivienda social (prevención terciaria). Pero es también imprescindible considerar que, históricamente, Europa ha tenido un problema generalizado de acceso a la vivienda social, y que para prevenir de la pérdida de una vivienda o poder ofrecer viviendas a las personas sin hogar, primero hay que disponer de una. En esta investigación consideramos el rol de la vivienda social como un satisfactor estructural e imprescindible para la prevención y la lucha contra el sinhogarismo.

El debate aún está abierto, pero cada vez más, existe un consenso sobre la importancia del factor residencial en los procesos de sinhogarismo y la relevancia de la vivienda adecuada, como elemento imprescindible para las vías de salida del sinhogarismo. En la práctica se están buscando soluciones residenciales que faciliten el acceso a la vivienda por vía del mercado privado de alquiler. De momento el mercado de la vivienda en propiedad y el mercado privado de alquiler, son inasequibles para muchas unidades de convivencia en toda la UE y no son una alternativa si no se protegen los derechos de los inquilinos, si no se ofrecen tenencias seguras, estabilidad en la duración y cierto apoyo público. Si se quieren reducir los niveles de sinhogarismo de forma considerable, el papel que debe jugar la vivienda social es fundamental siempre que ofrezca también seguridad, estabilidad, adecuación y asequibilidad. Estas condiciones parecen inasumibles por un sector privado centrado en maximizar la rentabilidad y un sector público en constante proceso liberalizador y privatizador. Aparte de garantizar la existencia de un parque de vivienda social suficiente, hay que garantizar su función social, eliminando las barreras y facilitando realmente el acceso de las personas sin hogar a la vivienda social.

#### **4.2.4 Selección de países y de casos**

El estudio pretende identificar el papel de la vivienda social dentro de los procesos de sinhogarismo y observar cómo varía el acceso de las personas sin hogar a la vivienda social entre países. En primer lugar, se realiza una justificación de la selección de los países. Dado que la unidad de análisis de esta investigación es el acceso de las personas sin hogar a la vivienda social, se construye un “caso de referencia”. Este caso representa una situación residencial de personas sin hogar en situación de calle y se pregunta a responsables políticos, técnicos municipales, investigadores, gestores

de vivienda social o de entidades sociales, sobre las posibilidades de acceso a una vivienda social por parte de este “caso tipo”.

Para la selección de países nos hemos basado en el grado de accesibilidad a la información, su representatividad y oportunidad de aprendizaje. A nivel metodológico Gummerson (1991) considera que el acceso a la información puede ser un obstáculo importante cuando se hace investigación, y por ello, basarse en aquellos países que disponen de una base de datos amplia sobre sinhogarismo fue una característica clave en la selección de países, ya que la mayoría de países de la Unión Europea no disponen de bases de datos completas sobre sinhogarismo. Según la clasificación de tipos ideales de estudio de casos de Lijphart (1971), en nuestra investigación escogeremos los casos confirmadores y debilitadores de teorías, así como el estudio de caso desviante. La selección de los casos no se realiza por la dimensión de su muestra estadística, sino por razones teóricas en un conjunto de casos que justifiquen la representatividad del fenómeno a analizar. En este sentido para que la investigación fuera factible hemos escogido Finlandia, Alemania y Reino Unido que disponen de una comprensión amplia de la problemática del sinhogarismo y nos permite analizar la prevención terciaria del sinhogarismo en cada uno de ellos. Además, los tres países tienen experiencias de reducción del número de personas sin hogar y cuando nos preguntamos: ¿cómo? se hace referencia a políticas específicas, pero diferentes en cada uno de ellos. El caso de España sería el caso desviante porque consideramos que nos proporciona la razón de la desviación de las generalizaciones empíricas establecidas. A parte tiene una explicación más de proximidad a la realidad del investigador y además se justifica por su representatividad como modelo de provisión residencial basado en el régimen de tenencia de propiedad y con aumentos de los niveles de sinhogarismo.

- Finlandia ha reducido los niveles de sinhogarismo de forma pronunciada desde 1987 y en los últimos seis años ha desarrollado un nuevo modelo de intervención, articulado sobre las estrategias nacionales PAAVO I y PAAVO II, orientadas a reducir y eliminar el sinhogarismo de larga duración en los periodos 2008 – 2011 y 2012 – 2015. Este objetivo se desarrolla mediante la implementación de medidas de prevención terciaria del sinhogarismo, facilitando el acceso de las personas sin hogar en situación de calle cronificadas a viviendas sociales o unidades de vivienda con servicios de apoyo, desde el enfoque Primero Vivienda (*Housing First*). Finlandia es uno de los países pioneros en interpretar la problemática del sinhogarismo como una problemática de exclusión de una vivienda adecuada.

- Alemania no dispone de una estrategia nacional ni una base de datos de sinhogarismo a nivel nacional. Aún y así, diferentes datos de organizaciones e investigaciones, muestran que los niveles de sinhogarismo en Alemania se redujeron de forma importante entre 1995 y 2008. En el periodo 2008-2013 han aumentado un 10% los niveles de sinhogarismo rompiendo la tendencia de los años anteriores. Contrariamente a la tendencia nacional en el Lander de la Renania del Norte-Westfalia, los niveles de sinhogarismo siguen reduciéndose. Esta región dispone de un Plan de Acción de prevención del sinhogarismo llamado *“Förderkonzept zum Aktionsprogramm Obdachlosigkeit verhindern – Weiterentwicklung der Hilfen in Wohnungsnotfällen“*.
  
- En el Reino Unido no existe una estrategia de lucha contra el sinhogarismo común en los diferentes territorios, aunque destaca que en todos ellos la prevención del sinhogarismo está presente desde hace años. Actualmente existen diferentes políticas para la erradicación del sinhogarismo o estrategias nacionales como en Inglaterra *“Vision to End Rough Sleeping: No second Night Out”* y *“Making Every Contact Count”*. Entre 2002 y 2009 la estrategia inglesa llamada *“Sustainable communities: settled homes; changing lives. A strategy to combat homelessness”* consiguió reducir drásticamente los niveles de sinhogarismo basándose en la introducción del enfoque de Opciones de Vivienda (*Housing Options*). Desde el año 2009 hasta ahora los niveles de sinhogarismo en Inglaterra han aumentado. En el caso de Escocia la estrategia nacional de lucha contra el sinhogarismo es la Ley. Las normas *“The Housing (Scotland) Act, 2001”* y la *“Homeless etc (Scotland) Act 2003”* han ampliado la protección residencial de las personas sin hogar y han conseguido también reducir drásticamente los niveles sinhogarismo. El caso del Reino Unido es un caso singular ya que combina características de los modelos tradicionales y de los modernos para la erradicación del sinhogarismo.
  
- En España no existía una estrategia nacional para la erradicación del sinhogarismo hasta noviembre de 2015 cuando se ha aprobado la *“Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar 2015-2020”*. Hasta este momento el modelo tradicional de intervención con personas sin hogar es el más extendido en el país y no se ha desarrollado plenamente en todas las Comunidades Autónomas. Los niveles de sinhogarismo se han incrementado en la última década y la prevención del sinhogarismo no es un objetivo explícito en sus políticas, aunque aparezca en esta nueva estrategia.

La intención es conseguir evidencias basadas en varios casos para que sean consideradas más sólidas y convincentes. La voluntad en la investigación de los casos múltiples es que coincidan los resultados y, el caso desviante confirme su desviación, lo que permitiría añadir más validez a la teoría propuesta.

Por otro lado, en la investigación se crea un “caso tipo” sobre la situación residencial y las condiciones de vida que recogen estadísticas oficiales de personas sin hogar en situación de calle atendidas en albergues a lo largo de toda Europa. La intención es comparar el tratamiento en cada país sobre el caso creado y ver qué posibilidades de acceso a la vivienda social dispone. Para obtener una aproximación real a estas prácticas se planteó a las personas consultadas como atenderían en sus países respectivos este caso de referencia. La situación residencial y de condiciones de vida del “caso tipo”:

- *Una persona sin hogar, sola, hombre, mayor de 40 años, en situación de calle y sin trabajo desde hace años, con altas necesidades de apoyo social asociadas a problemas de drogas, alcohol, o salud mental.*

La creación del caso tipo se basa en las evidencias recogidas a nivel europeo de las tendencias en la causalidad del sinhogarismo y con el perfil tradicionalmente más identificado entre las personas sin hogar en situación de calle (Pleace, 2011b y FEANTSA, 2012). Por todo ello las situaciones residenciales y de vida que caracterizan el caso de referencia planteado en las entrevistas a los técnicos de la administración pública o de entidades sociales, gestores de vivienda e investigadores, recogen diferentes causalidades, factores de riesgo, desencadenantes y perfiles de personas sin hogar.

#### **4.2.5 Limitaciones y dificultades de la investigación**

La metodología usada en esta investigación tiene diferentes limitaciones:

- *Problemas de definición:* Existen importantes diferencias en la definición de la problemática del sinhogarismo entre países que afecta directamente a su comprensión, dimensión y extensión, pero también a las políticas que se articulan como respuestas para activar procesos de salida del sinhogarismo. La

conceptualización del sinhogarismo en el Reino Unido como una problemática de exclusión de una vivienda adecuada, reconocida por ley a partir de los años setenta, o la apuesta que se realiza en Finlandia desde mediados de los años ochenta, ayudan a desarrollar amplios servicios de atención a las personas sin hogar que tienen en cuenta la vivienda como instrumento de salida al sinhogarismo. En cambio, en Alemania, la comprensión histórica del sinhogarismo desde las leyes de seguridad ciudadana sienta unas bases que enfatiza el desarrollo de medidas preventivas a encontrarse en situación de calle. En España el sinhogarismo nunca se ha entendido como una problemática de vivienda, ya que esta se ha visto, desde los años cincuenta, como un motor de desarrollo económico y no un instrumento de política social.

- *Problemas de escala:* Existen limitaciones en el detalle y la comparabilidad de la información recogida y revisada de cada país. La naturaleza y la extensión de la provisión de vivienda social y de la problemática del sinhogarismo pueden variar entre países, pero también entre las regiones o municipios de un mismo país. Es decir, el papel de la vivienda social en la resolución del sinhogarismo también puede variar en cada país lo que puede generar inconsistencias en nuestra investigación. La centralización o descentralización de la estructura administrativa de un Estado genera una gran variedad de combinaciones posibles en el desarrollo de la lucha contra el sinhogarismo mediante la provisión de la vivienda social. Por ejemplo, en Alemania, la región de la Renania del Norte-Westfalia tiene una política de respuesta al sinhogarismo más extensiva y una recolección de datos mucho más amplia que otras zonas de Alemania. Lo mismo pasa en el Reino Unido, donde las estadísticas entre Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte, aunque sean parecidas, no son comparables. En España, sucede lo mismo, ya que los criterios y opciones de acceso a la vivienda social para las diferentes situaciones de sinhogarismo y exclusión residencial pueden ser distintas entre territorios como entre Galicia o Cataluña. Pero además, las que se pueden establecer en Cataluña pueden diferir entre las ciudades de Barcelona, Tarragona, Lleida o Girona.
- *Problemas de generalización en la agencia:* En el caso de las entrevistas a personas sin hogar hay que apuntar que en las conversaciones se han hecho preguntas que han obligado a una retrospectiva de su vida, a recordar situaciones de crisis o estrés que han sufrido anteriormente y sobre las que no siempre han querido profundizar. Además, es un aspecto muy delicado ya que

puede tener un impacto no previsto en la persona y por ello la libertad de comunicación y la confianza generada o vínculo creado es trascendental. También existe una limitación de agencia en tanto que los proveedores de vivienda social pueden tener diferentes márgenes de actuación, y sobretodo, diferentes sensibilidades y actitudes respecto a las problemáticas del sinhogarismo y pueden existir diferencias importantes en la atención a las problemáticas residenciales de las personas sin hogar en función del tipo de proveedor de vivienda social.

- *Problemas de comprensión:* Otro aspecto importante es la adaptación de la comprensión a la problemática del sinhogarismo y los sistemas de provisión de vivienda social que se utilizan en la investigación y otra realidad, del día a día, de las personas consultadas en las entrevistas. En muchos casos las personas escogidas ya tenían consciencia, tanto de la Tipología Europea del Sinhogarismo y la Exclusión Residencial como conocimientos de la definición de vivienda social utilizada en la FEANTSA, pero se han dado situaciones donde los entrevistados tenían que hacer un esfuerzo reflexivo y conceptual para encajar su realidad al marco teórico ofrecido. Desafortunadamente el idioma ha sido, en algunos momentos, una barrera importante para captar la profundidad de las conversaciones con las personas entrevistadas ya que el finlandés y el alemán no son lenguas dominadas y menos aún el argot utilizado por personas sin hogar de dichos países. Este obstáculo se resolvió mediante el habla del inglés, traducción simultánea y con contactos y conocimiento previo de terminología específica encontrada en fuentes de información secundaria.
- *Problemas económicos:* La visita a cada uno de estos países, más de una vez, ha tomado también cierto tiempo e importantes costes económicos sufragados en algunas ocasiones por la participación de proyectos europeos de la entidad social en la que desarrollé mi actividad profesional durante diez años (*Associació ProHabitatge*), en otros casos por el apoyo incondicional de las personas con quién trabajo actualmente en *Coop57, SCCL* que han asumido importantes cargas de trabajo extra, y finalmente la inversión de los propios ahorros. Los costes económicos han obligado optimizar el tiempo utilizado en cada una de las visitas realizadas a cada uno de los países y en algún caso se ha visto complementada por entrevistas o consultas por Skype.

En cierta medida se han seleccionado los países que han conseguido reducir la extensión de la problemática del sinhogarismo, porque se considera que tras su comparación, existen una serie de elementos comunes sobre los que se pueden extraer teorías y lecciones. Además, presentan series estadísticas continuadas a lo largo de los últimos treinta años de la población sin hogar que permiten que estas teorías o lecciones, sean más consistentes y robustas, al facilitar la identificación los resultados de las políticas adoptadas a lo largo de un período suficientemente amplio. Por este motivo se han descartado otros países, como todos los países del este de Europa que, a pesar de su interés académico, dificultaban mucho su comparación. Ciertamente el caso de España, se utiliza como el caso de desviación, pero se consideró que tanto por su historia, ubicación, la existencia de ciertos datos continuados en el tiempo, representatividad y vinculación con el contexto del investigador era preferible a la introducción de otros países del sur de Europa. Sin embargo, es incuestionable la importante aportación académica que puede representar en otros trabajos, la observación de otros países de la UE.

#### **4.2.6 Recopilación de datos e información**

Yin (2003) propone que las fuentes de evidencia para los casos de estudio sean documentos (cartas, comunicados oficiales, resúmenes de eventos o estudios formales entre otros), registros (archivos de servicios, de organizaciones, encuestas de datos, censos o archivos personales entre otros), entrevistas, la observación directa, la observación participante, los artefactos físicos y las encuestas. La construcción de casos en nuestra investigación requirió de cinco de las siete fuentes de evidencia propuestas, descartando los artefactos físicos y la elaboración de encuestas.

En esta investigación se han utilizado como fuentes de información primaria las entrevistas con gestores de vivienda social, técnicos de la administración o de entidades sociales, cargos políticos con responsabilidades en la gestión del sinhogarismo, investigadores académicos y personas que han experimentado situaciones de sinhogarismo a lo largo de su vida. Estas entrevistas fueron registradas en audio, excepto en el caso de la visita al Ayuntamiento de Düsseldorf en la región de la Renania del Norte-Westfalia y a la prisión de *Low Moss* cerca de Glasgow (Escocia), por razones de “seguridad”, “protección de la información” y normativa legal. Los audios no se han anexado a la tesis por haber llegado a este compromiso con las

personas entrevistadas y por la calidad de sonido. Las entrevistas se han realizado en la calle, en bares, en recepciones de hoteles, oficinas públicas o privadas. Se ha optado por la transcripción de fragmentos literales de las personas entrevistadas. Para el caso de las personas sin hogar se ha realizado un resumen de los aspectos de trayectoria de vida y trayectoria residencial más importantes acompañados de frases literales.

Las fuentes de información secundaria han sido muy extensas y se han utilizado tanto para el marco teórico como para el marco empírico. En ocasiones, se han encontrado contradicciones en los datos estadísticos disponibles en varias fuentes, en otros casos estos resultaron insuficientes. Por lo tanto, se consultaron diversas fuentes incluyendo estadísticas oficiales o de entidades de referencia. Por ejemplo, para aumentar la calidad y validez de las opiniones recogidas en las entrevistas se han utilizado en muchas ocasiones datos oficiales proporcionados por las agencias de estadística a nivel nacional, como el *ARA* en Finlandia o el *INE* en España, pero también a nivel europeo como el *EUROSTAT*, o a nivel regional las estadísticas proporcionadas por la oficina de la región de la Renania del Norte-Westfalia (*Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik*) y las estadísticas del *Department for Communities and Local Government (DCLG)* de Inglaterra o el *ScotStat* de Escocia. Pero también las ofrecidas por entidades sociales reconocidas como la Federación Europea de Entidades Nacionales que Trabajan con las Personas Sin Hogar (*FEANTSA*), de su socio alemán, la *BAG W (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V)*, o la *Fundación FOESSA* como referente en España. Otras informaciones imprescindibles han sido las proporcionadas por el Observatorio Europeo del Sinhogarismo (EOH) y el Observatorio Europeo de la Vivienda (Housing Europe) de CECODHAS.

El acceso a información sobre vivienda social y sinhogarismo de países como Alemania o Finlandia, no ha sido fácil, aunque en el primer caso se disponían de algunos conocimientos del idioma. Por ello, en ocasiones, la información ha tenido que ser traducida o recogida mayoritariamente en inglés. En algunos casos, las personas consultadas proporcionaron bibliografía especializada y documentos específicos con datos. Las fuentes secundarias han incluido también la consulta de Planes de Vivienda, Estrategias Nacionales de lucha contra el sinhogarismo, artículos académicos en revistas especializadas sobre el mercado de la vivienda, el parque vivienda social o el sinhogarismo. Se ha tenido acceso a bases de datos de centros de documentación públicos y privados, como el de CECODHAS, FEANTSA y el Observatorio Europeo del Sinhogarismo o la biblioteca de la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad Pontificia Comillas, y se han comprado libros

especializados por encargo o versiones digitales o disponibles por suscripción. Así pues, el uso de datos estadísticos ha permitido constatar los planteamientos de partida, y aunque como información secundaria, han sido una fuente de información primordial para el desarrollo del estudio. También se ha hecho el esfuerzo de contrastar tanto las estadísticas como las entrevistas, con la información obtenida de las observaciones participantes y las notas de campo.

- **Entrevistas, notas de campo y la observación directa y participante**

Para recopilar datos e información primaria y secundaria se ha realizado trabajo de campo en los países objeto de estudio, donde se han concertado entrevistas con personas clave en diferentes ocasiones y formatos. En las primeras visitas de observación no fue posible recoger las entrevistas y fue difícil tomar cierta distancia como investigador al estar entremezcladas cuestiones laborales. Por ello se ha realizado una segunda visita durante el año 2015 a los países objeto de estudio para formalizar 23 entrevistas semiestructuradas diseñadas para la investigación. No siempre ha sido posible coincidir con todos los agentes a la vez por ello, se han realizado dos visitas de investigación en Escocia, cuatro en Alemania y una en Finlandia en diferentes momentos del transcurso de la investigación.

Durante los años 2012 y 2013 formé parte de un proyecto de intercambio profesional llamado *Grundtvig* como miembro del equipo de la *Associació ProHabitatge*. Los proyectos *Grundtvig*, financiados por la Comisión Europea, son asociaciones de aprendizaje en torno a temas de interés mutuo para las organizaciones participantes de los países que las integran. En este sentido, en el proyecto *Grundtvig* llamado "*Housing First in Europe*" participaron las organizaciones *Turning Point Scotland* (Escocia), *FNARS* (Francia) y la *Associació ProHabitatge* (Cataluña). Participaron como invitados del Centro de Excelencia en Bienestar Social del Área Metropolitana de Helsinki en Finlandia (*Socca*) y el Fondo Social de Viena, Austria (*Fonds Soziales Wien*). La participación en el proyecto permitió visitar Escocia y Finlandia y realizar varias observaciones, así como establecer debates con gestores de vivienda social, técnicos de la administración y de entidades sociales, investigadores y personas sin hogar.

Los días 25, 26 y 27 de enero del 2012 se visitó la ciudad de Glasgow donde me pude encontrar personalmente con:

- Marion Gibbs - Team leader of the homelessness team in the Scottish Government
- Willie Kelly - Development Manager Glasgow City Council
- Iain Irvine - Turning Point Scotland's Operations Manager
- Martin Cawley - Turning Point Scotland's Chief Executive
- Emma Hamilton – Turning Point Scotland's - Housing First Project
- Suzanne Fitzpatrick - Heriot-Watt University. Professor / Director of Research Institute School of the Built Environment
- Personas que han experimentado situaciones de sinhogarismo y en esos días se encontraban en los proyectos Housing First, Link Up, Garscube y Moving On.

Los días 2, 3 y 4 de noviembre del 2015 se realizó una segunda visita a Escocia para realizar las entrevistas semiestructuradas diseñadas para la investigación y contrastar los resultados de la investigación con agentes clave. En esta segunda visita se realizaron entrevistas en edificios públicos, sedes de entidades sociales y en una prisión a:

- Marion Gibbs - Team leader of the homelessness team in the Scottish Government
- David Abernethy – Governor of HMP Low Moss. Scottish Prison Service
- Martin Cawley - Turning Point Scotland's Chief Executive
- Beth Watts – Doctor and Research Fellow - Heriot-Watt University
- Eric - Persona que ha experimentado situaciones de sinhogarismo alojada en el proyecto Housing First de Turning Point Scotland's.

Para el caso finlandés se realizó una visita a Helsinki durante los días 13,14 y 15 de junio del año 2012, donde me pude encontrar con:

- Peter Fredriksson - Senior Adviser- Ministry of the Environment in Finland
- Hannu Puttonen – Ex General Director - Y-Foundation
- Juha Kaakinen – General Director of Y-Foundation. Ex Leader of the National Programme to Reduce Long-term Homelessness 2008 – 2011. Finnish Ministry of the Environment.

- Taina Hytönen - Project Coordinator - Y-Foundation
- Marko Kettunen – Researcher M.Soc.Sc. - SOCCA
- Personas que han experimentado situaciones de sinhogarismo y en esos días se encontraban en los proyectos de la Aurora House y la Association No Fixed Abode.

Los días 3 de septiembre, 2, 20 y 29 de octubre del 2015 se han realizado diferentes entrevistas con los agentes clave vía Skype para poder recoger las entrevistas y contrastar los resultados de la investigación con los siguientes agentes clave:

- Hanna Dhalmann – Manager project. ARA. Ministry of the Environment in Finland
- Juha Kaakinen – Y Foundation. Ex Leader of the National Programme to Reduce Long-term Homelessness 2008 – 2011. Finnish Ministry of the Environment.
- Eeva Kostianen – Kaupunkitutkimusta TA (The Urban Research TA ltd)

Para el caso alemán se han realizado varias visitas en diferentes momentos y a diferentes partes de Alemania. La primera visita se realizó en el marco de la conferencia organizada por el Observatorio Europeo del Sinhogarismo, el 20 de septiembre de 2013 en Berlín, llamada *“Housing First. What’s second?”*. La segunda visita fue en el marco del Seminario *“The Housing Markets of Southern Europe in face of the crisis”*, del 1 al 5 de diciembre de 2013 en Görlitz al que fui invitado por la Cátedra de vivienda de la Universidad Rovira y Virgili bajo la dirección del Catedrático Sr. Sergio Nasarre. La tercera visita fue el 26 de junio de 2015 en Berlín para entrevistar al director de la organización de proveedores de servicios para personas sin hogar en Alemania – BAG W. Finalmente, el 22 de octubre de 2015 se visitó el Ayuntamiento de la ciudad de Düsseldorf en la Renania del Norte-Westfalia.

- Karim Krumm - Beratung für Wohnungsnotfälle, Zentrale Fachstelle, Amt für soziale Sicherung und Integration
- Volker Busch-Geertsema – Senior researcher of GISS. Head of the European Observatory on Homelessness
- Susanne Gerull - Alice Salomon University of Applied Sciences, Berlin
- Thomas Specht - BAG Wohnungslosenhilfe e.V., Chief Executive

En el caso de España, la experiencia tanto en el campo del sinhogarismo como de la vivienda social ha permitido una elaboración de recogida de información continuada. La experiencia profesional como responsable técnico de programas en la Associació ProHabitatge me facilitó la participación en los diferentes niveles y ámbitos de decisión de las políticas de sinhogarismo y vivienda social. Dicha experiencia profesional en la Associació ProHabitatge fue entre los años 2003 y 2013, donde realicé diferentes tareas vinculadas a los informes de gestión de las viviendas de inclusión social y bolsas de vivienda de alquiler, como asesorías o evaluación de servicios residenciales contactando con las personas usuarias. En este marco, entre los años 2007 y 2012, desarrollé tareas como adjunto en la Secretaria Técnica del Consejo de la Vivienda Social de Barcelona, instrumento de participación en las políticas de vivienda del Consorcio de la Vivienda de Barcelona. En el 2008 se participó en la elaboración del Plan de Vivienda de Barcelona 2008 – 2016 y, en el 2010, en la elaboración de los criterios para la baremación de contingentes especiales del Registro de Solicitantes de Vivienda de Protección Oficial de Barcelona. Desde el año 2006 hasta el 2013, participé en el Grupo europeo por el Derecho a la Vivienda de la Federación Europea de Entidades que trabajan con las personas sin hogar (FEANTSA) y corresponsal español del *Housing Rights Watch*. En el 2011 fui miembro de la Red de colaboradores Ekiten – Thinking de la Universidad del País Vasco y del Observatorio Europeo del Sinhogarismo también como corresponsal español. Finalmente, durante los años 2013 desarrollé la tarea de coordinación de ClinHab, la Clínica Jurídica de Derecho Inmobiliario y Mediación Residencial del Proyecto “derecho al Derecho” de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona donde se atendieron 180 casos en dos años.

En particular para la investigación se entrevistó durante el año 2015 a las personas siguientes:

- M<sup>a</sup> Dolores Ruiz Bautista - Subdirectora General de Programas Sociales D.G. de Servicios para la Familia y la Infancia. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
- Joan Batlle Bastardas– Director del Área de programas sociales de vivienda. Agencia de la Vivienda de Cataluña. Depto. Territorio y Sostenibilidad
- Sergio Nasarre - Catedrático en Derecho Civil en la URV y Director de la Catedra de Vivienda
- Rosa M<sup>a</sup> Alonso y Josep Castanyer - Fundadores de la Associació ProHabitatge

- Ferrán Busquets – Director de Arrels Fundació
- Sonia Olea – Grupo de Incidencia y Grupo de Apoyo Jurídico de Cáritas Española. Ex Responsable del programa de Personas Sin Hogar y Vivienda y actual miembro del grupo de Expertos en Derecho a la Vivienda de FEANTSA y Housing Rights Watch.
- Joan Uribe – Director de Servicios Sociales - San Juan de Dios y Profesor Asociado en el Grado de Antropología Social y Cultural de la Universidad de Barcelona y representante de las entidades españolas en FEANTSA.
- Josep – Persona sin hogar en el momento de la entrevista vivía en las calles de Barcelona y en octubre del 2015 accedió a una vivienda de la Agencia de Vivienda de Cataluña en un municipio de Lleida.

Dos de las personas sin hogar entrevistadas se contactaron a través de Arrels Fundació. En ambos casos la condición necesaria para ser entrevistados era haber vivido procesos de sinhogarismo en sus países respectivos. Uno de ellos sigue en situación de calle y el otro ha podido acceder a una vivienda social facilitada por Arrels Fundació.

- Hannu – Persona que sufrió episodios de sinhogarismo en Finlandia y Barcelona que reside actualmente en una vivienda de Arrels Fundació.
- Christian - Persona sin hogar que ha experimentado importantes procesos de sinhogarismo en Alemania y que actualmente vive en las calles de Barcelona y es usuaria de Arrels Fundació.

Las observaciones fueron directas y participantes en todos los países. Se realizaron visitas a albergues transformados en unidades residenciales bajo el modelo de intervención *Housing First* (Helsinki, Glasgow), visitas a viviendas utilizadas como instrumentos para la salida de los procesos de sinhogarismo (Glasgow, Barcelona) y la asistencia a instalaciones públicas municipales o albergues tradicionales (Barcelona, Berlín y Düsseldorf), siempre bajo previa autorización. De la observación también se elaboraron notas con descripciones.

La experiencia internacional obtenida a raíz de la investigación de los casos de estudio ha servido para la validación de informaciones encontradas en la recopilación de datos e informaciones de fuentes secundarias. Ha permitido también la verificación de ideas y proposiciones que surgían conforme el estudio de campo se llevaba a cabo.

La recopilación de datos e información se hizo mediante entrevistas semiestructuradas sobre el acceso a la vivienda social de las personas sin hogar, las cuales fueron conducidas mediante la previa definición de un guión de entrevista que abordaba diversos temas. Como apunta Flick (1998), las entrevistas semiestructuradas son una buena técnica para realizar comparaciones de temas comunes con cierta flexibilidad. Si bien el guion de la entrevista semiestructurada era común para técnicos de administraciones y entidades sociales, investigadores y gestores de vivienda social, para las personas sin hogar se estableció un guión diferente. En cada una de las entrevistas se profundizaba en base al nivel de conocimiento del informante sobre determinadas problemáticas o situaciones planteadas.

Las entrevistas semiestructuradas tuvieron los siguientes propósitos:

- Conocer la comprensión y extensión del sinhogarismo y la vivienda social, y sus interconexiones, en cada país.
- Confirmar el papel de la vivienda entre los factores de riesgo y las vías de salida del sinhogarismo en cada país.
- Identificar medidas de prevención terciaria y obstáculos de acceso a la vivienda social para las personas sin hogar.
- Determinar la necesidad de facilitar el acceso de las personas sin hogar a la vivienda social como mecanismo de reducción de los niveles de sinhogarismo en cada país.

Para ello podemos decir que la entrevista semiestructurada disponía de cuatro grandes bloques, donde cada uno de estos contemplaba también diferentes aspectos a tratar:

- Bloque 1: Información general sobre sinhogarismo en su país
  - ✓ Situaciones consideradas sinhogarismo en su país
  - ✓ Diferencias y similitudes con la tipología ETHOS
  - ✓ Tendencias del sinhogarismo en extensión y perfiles
  - ✓ Políticas sobre sinhogarismo desarrolladas en el país
- Bloque 2: Información general sobre la vivienda social en su país
  - ✓ Definiciones, tipologías y objetivos de la vivienda social en su país
  - ✓ Diferencias y similitudes con la definición de FEANTSA
  - ✓ Políticas de vivienda desarrolladas en su país

- ✓ Dimensión del parque de vivienda social y regímenes de tenencia
- Bloque 3: Mecanismos de acceso de las personas sin hogar a la vivienda social en su país
  - ✓ Características del sistema de acceso a la vivienda social
  - ✓ Criterios y tipos de acceso a la vivienda social
  - ✓ Barreras de acceso a la vivienda social de las personas sin hogar
  - ✓ Razones para determinar el acceso a la vivienda social
- Bloque 4: Actitudes y reacciones frente al caso específico planteado
  - ✓ Probabilidades y barreras de acceder a una vivienda social en su país
  - ✓ Existencia de políticas y prácticas en su país que faciliten el acceso a la vivienda social para las personas en esta situación
  - ✓ Diferencias o similitudes en el acceso a la vivienda social según tipos de gestores vivienda social
  - ✓ Diferencias o similitudes en el acceso a la vivienda social según región o localidad

Este formato también sirvió para la clasificación y organización de los datos en la etapa de análisis de la investigación. Para mantener consistencia en todos los casos y evaluar en qué medida la guía de la entrevista lograba su propósito, se mantuvo para la entrevista la estructura de una investigación realizada por el Observatorio Europeo del Sinhogarismo el año 2011 sobre los sistemas de asignación de vivienda social y el sinhogarismo que ha sido de referencia para la realización de esta tesis. Para el caso de las entrevistas a personas sin hogar se profundizó en la trayectoria de vida y la trayectoria residencial de las personas entrevistadas tratando aspectos y áreas utilizadas en el cuestionario de la Encuesta sobre las Personas sin Hogar (EPSH-Personas 2012) del Instituto Nacional de Estadística. Todo esto contribuyó a proporcionar validez de contenido y criterio. Las preguntas utilizadas en estos estudios previos exploraron aspectos que no se reflejan en las estadísticas, como las conexiones entre los factores estudiados en esta investigación.

Las entrevistas semiestructuradas establecen un proceso de comunicación entre dos personas donde el entrevistador obtiene información del entrevistado de forma directa. Pero en las entrevistas realizadas en esta investigación el rol de ambas partes fue variando, ya que muchos de los entrevistados mostraban interés por conocer otras realidades y prácticas en el acceso a la vivienda social de las personas sin hogar,

medidas de prevención terciaria del sinhogarismo o en las tendencias del sinhogarismo y la vivienda social, por lo que, en algunos momentos, se intercambiaban los papeles. Las preguntas siempre fueron abiertas y generales para que el entrevistado tuviera libertad. Pero también se buscaban todos los detalles, lo que garantizaba la clara intencionalidad de la entrevista en el marco de los objetivos de la investigación, consiguiendo una combinación donde tanto preguntas como respuestas fueran de tipo descriptivo, de contraste y de evaluación.

Respecto a las dificultades lingüísticas es necesario mencionar que, como apuntan Warwick y Osherson (1973), se hizo hincapié en no perder la equivalencia conceptual mediante la estricta traducción literal del vocabulario. Las dificultades lingüísticas marcaron también la duración de las entrevistas y duraron un promedio de una hora y media en la mayoría de casos. En el caso de las personas sin hogar las entrevistas duraron entre 3 y 4 horas, pero de una forma distendida ya que incluían un proceso de generación de confianza mutua. También hay que puntualizar que las entrevistas fueron grabadas para facilitar su transcripción. No se anexan las grabaciones por haber contraído este compromiso con los informantes. Se consideró que anexar las entrevistas como documento digital hubiera podido coartar a los entrevistados, obstaculizando la generación de un clima de confianza que facilitara la emergencia de los temas más delicados, como el de los criterios de acceso a la vivienda social por parte de las personas sin hogar o en el caso de estas, la narración de sucesos traumáticos. Por ejemplo, los técnicos de la administración o gestores de vivienda social tienden a expresarse en términos de neutralidad administrativa cuando realizan conferencias o declaraciones públicas, pero están más abiertos a realizar ciertos reconocimientos en una entrevista formal pero distendida. El riesgo de estigmatización o perder cercanía en el trato humano con el entrevistado fue decisivo para presentar exclusivamente como evidencia la transcripción de fragmentos literales de la entrevista. En este sentido también se tomaron notas durante la entrevista, y con mayor detalle al finalizar la misma, lo que se considera, en la clasificación de Yin (2003), como notas de campo, es decir, registros y reportes de entrevistas y de eventos. Estas notas contemplaban las ideas principales de los entrevistados, los resúmenes de las respuestas, observaciones e interpretaciones sobre las respuestas de la entrevista. Por lo tanto, las notas de campo fueron útiles para confirmar aspectos apuntados en la elaboración de los estudios de caso y para resaltar características particulares.

## **4.3 Análisis de datos**

Una vez recopilados los datos, se procede al análisis de toda la información recopilada de las diferentes fuentes (las respuestas de las entrevistas, observaciones, notas de campo y fuentes secundarias). Esta revisión se hizo usando el formato de clasificación propuesta como guion de entrevista. El análisis de los datos consistió de una serie de pasos propuestos por Dey (1993) para el análisis cualitativo de datos:

### **4.3.1 Descripción del objeto de estudio**

Para llegar a determinar el objeto de estudio tuvieron que analizarse varios documentos, investigaciones y realizar las entrevistas para poder aterrizar cuál era el aspecto más importante a determinar en el marco de la prevención del sinhogarismo. Esta fase consistió en identificar las respuestas obtenidas de las entrevistas con el desarrollo de los debates en la investigación social sobre sinhogarismo y el papel de la vivienda social en sus posibles soluciones. Se elaboró la descripción del contexto para cada país en un periodo de tiempo que dispusiera de datos y estadísticas sobre sinhogarismo y vivienda social. Inicialmente se planteó la utilización de la información estadística desde 1987, año internacional del alojamiento de las personas sin hogar, hasta el año 2007, año considerado el inicio de la crisis económica y social actual. La intención era analizar las dinámicas del sinhogarismo y la vivienda social, en general, y el acceso de las personas sin hogar a la vivienda social, en particular, fuera de los periodos de crisis. Pero, a medida que la investigación se ha ido alargando, y existen más datos y fuentes estadísticas, consideramos que es interesante recoger los datos estadísticos de cada país hasta la fecha que existan. La concreción del periodo sirve para identificar los sucesos más representativos que han impactado en la política de vivienda social y las políticas de lucha contra el sinhogarismo en estos años y en el acceso a la vivienda social por parte de las personas sin hogar. Así se ha identificado para cada país: el comportamiento de las variables, las estrategias políticas y las actuaciones de las administraciones y entidades sociales en cada uno de estos momentos. Esto se identifica con lo que Tesch (1990) llama análisis cualitativo secuencial basado en la investigación de los factores en diferentes puntos a lo largo de un periodo. Las personas entrevistadas utilizaron la retrospectiva de la experiencia vital para recordar eventos pasados que determinaran la identificación de los elementos, o sucesos clave, y sus razones explicativas, para facilitar la comprensión del proceso de cambio en las políticas de vivienda social y sinhogarismo (King, 2001).

En este sentido, se ratifica la propuesta de Yin (2003) sobre la aplicación del enfoque longitudinal en el estudio de casos ya que se ponen de relieve ciertos cambios a lo largo de un periodo.

### 4.3.2 Clasificación y conexiones

En esta investigación se han utilizado las categorías propuestas por el Observatorio Europeo del Sinhogarismo para la comprensión de la problemática del sinhogarismo. Las categorías de “sin techo”, “sin vivienda”, “vivienda insegura” y “vivienda inadecuada” expresan conceptualizaciones respecto de los datos y permiten visualizar una interpretación amplia de la problemática mediante su clasificación dentro de la Tipología Europea del Sinhogarismo y la Exclusión Residencial (Edgar y Meert, 2005).

La definición de vivienda social propuesta por la FEANTSA y la comprensión de la prevención del sinhogarismo mediante la clasificación propuesta por Volker Busch-Geertsema y Suzanne Fitzpatrick (2008) establecen también categorías (prevención primaria, prevención secundaria y prevención terciaria) que se reflejaron en el guion utilizado para las entrevistas semiestructuradas.

En este sentido el marco conceptual al que hace referencia nuestra investigación se define por el área señalada en rojo más fuerte de la tabla siguiente:

**Tabla 7: Marco conceptual para la investigación**

		PREVENCIÓN - TIPOLOGÍA ETHOS - VIVIENDA SOCIAL		VIVIENDA SOCIAL
PREVENCIÓN TERCIARIA	SINHOGARISMO	SIN TECHO	1. Personas viviendo a la intemperie	
			2. Personas en albergue o centro nocturno	
		SIN VIVIENDA	3. Personas que viven en albergues para PSH	
			4. Personas en albergues para mujeres	
			5. Personas en centros para inmigrantes	
			6. Personas que tienen salida de instituciones	
			7. Personas en centros apoyo a largo plazo por ser PSH	
PREVENCIÓN SECUNDARIA	EXCLUSIÓN RESIDENCIAL	VIVIENDA INSEGURA	8. Personas viviendo sin título legal (amigos/ familia...)	
			9. Personas viviendo bajo amenaza de desahucio	
			10. Personas viviendo bajo amenaza de violencia	
		VIVIENDA INADECUADA	11. Personas que viven en estructuras temporales	
			12. Personas en infraviviendas	
			13. Personas en viviendas sobreocupadas	

Fuente: Traducido de Edgar y Meert. (2005), basado en Busch-Geertsema y Fitzpatrick (2008)

Por otro lado, la elaboración del “caso tipo” de persona sin hogar, permite identificar y clasificar las respuestas de las personas consultadas, pero también nos lleva a concentrarnos en el transcurso de la investigación a las situaciones 1, 2, 3 y 7 de la tabla anterior. La revisión de la literatura identificó estas categorías, la mayoría de las cuales ya han sido utilizadas en otras investigaciones sobre el sinhogarismo, aunque la verificación y cruce de las categorías han permitido la generación de una nueva estructura temática (Flick, 1998) para la interpretación del acceso a la vivienda social de las personas sin hogar. Después de la reducción y organización de los datos se han elaborado una serie de tablas para facilitar el análisis e identificación a cada estudio de caso.

Además, hay que tener en cuenta que se elaboraron gráficos que representan e identifican los procesos de cambio a lo largo del análisis longitudinal, según los datos encontrados. Como apunta King (2001), se realiza una presentación numérica que facilita la identificación de los momentos clave que disparan procesos de cambio en las tendencias.

### **4.3.3 Análisis**

El análisis de esta investigación se centra en la prevención terciaria del sinhogarismo y la identificación de las barreras o facilitadores de acceso de las personas sin hogar a la vivienda social en los diferentes países en los últimos treinta años. El estudio de caso permite la realización del análisis por inducción (Downward et al. 1999). La investigación se ha centrado en la determinación de las conceptualizaciones y descripciones de las definiciones de sinhogarismo y vivienda social que recogen las características esenciales del objeto de estudio: el acceso de las personas sin hogar a la vivienda social. La identificación de estas características comunes en cada país permite realizar “generalizaciones” y mostrar tendencias.

La elaboración del análisis de la investigación siguió el guion de las entrevistas semiestructuradas, por lo que se centra en la interpretación de los vínculos entre el sinhogarismo y la vivienda social por parte de los responsables políticos, técnicos de la administración, gestores de vivienda social, técnicos de entidades sociales, investigadores, académicos y personas sin hogar. Las relaciones y vínculos recogidos entre estos agentes se muestran en las diferentes tablas de la discusión comparativa

realizada en los capítulos 9 y 10 que analizan las relaciones entre ellos. Siguiendo a Eisenhardt (1989) se realiza una comparación basada en la selección de categorías o dimensiones, lo que se traduce en una comparación de las respuestas a una misma pregunta del guion de la entrevista. Los estudios de caso de cada país en los capítulos 5, 6, 7 y 8 y la discusión de cada hipótesis fueron descritas mediante narración y utilización de tablas, figuras y gráficos. Estas descripciones expresan el posicionamiento técnico de la administración y entidades sociales, gerentes de vivienda social, investigadores, responsables políticos y personas sin hogar. Las respuestas de las personas consultadas han permitido la identificación de patrones y establecer los criterios de comparación. Por lo tanto, tal y como apunta Yin (2003), el análisis mantiene contacto permanente con el marco teórico, para ayudar a explicar y comprender las políticas de vivienda social y sinhogarismo, además de facilitar la reflexión sobre el objeto de estudio. La investigación ha sintetizado los datos bajo un marco de interpretación uniforme de cada país y del “caso tipo”.

Los estudios de caso de Alemania, Finlandia, España y Reino Unido (capítulos 5, 6, 7 y 8 respectivamente) tienen la misma estructura interna para presentar un orden coherente y facilitar así la comparación en los capítulos 9 y 10. La estructura interna de los estudios de caso de cada país contempla los apartados siguientes:

- El sinhogarismo y su marco legal
- Definición de sinhogarismo
- Factores de riesgo y perfiles del sinhogarismo
- Datos sobre el sinhogarismo
- Política o Estrategia para la erradicación del sinhogarismo
- Características de la política de vivienda social
- Soluciones residenciales para las Personas Sin Hogar

El capítulo 9 se introduce mediante una comparación entre los niveles de sinhogarismo y vivienda social. La dimensión de estas reflexiones nos permitirá contrastar importantes hipótesis planteadas en otras investigaciones. Pero además se realiza una comparación exhaustiva entre países sobre su comprensión en torno al sinhogarismo y la vivienda social, ya que esto determinará el acceso de las personas sin hogar a la vivienda social. Por otro lado, en el capítulo 10 se detallan las políticas y estrategias para facilitar el acceso de las personas sin hogar a una vivienda social, pero también se detectan los obstáculos de acceso de las personas sin hogar a una vivienda social comparando las respuestas de las personas consultadas sobre el “caso

tipo” propuesto en la investigación. Además, se recoge la experiencia de las personas que han sufrido procesos de sinhogarismo a lo largo de su vida y cuál ha sido su relación con los sistemas de provisión de vivienda y, en particular, su relación con la vivienda social.

Así pues, a nivel de conclusión, se puede determinar que mediante la triangulación metodológica (Denzin, 1970) de los datos recogidos se ha dado consistencia y validación a la información generada que nos ha permitido presentar el análisis ubicando los cambios y vínculos entre factores y agentes, lo que era el objetivo de la investigación.

#### **4.3.4 Comparaciones descriptivas y vínculos entre factores**

La discusión y el estudio comparativo realizado en el capítulo 9 se ha llevado a cabo mediante una estructura temática y comparativa, tal y como recomienda Flick (1998). Las dos estructuras contemplan los indicadores más importantes sobre los cuales se ha realizado el estudio comparativo. Además, como sugieren Przeworski y Teune (1973) es posible hacer una descripción comparativa mediante el uso de tablas. A partir de estas tablas se extrae la reflexión o el descubrimiento sobre la relación entre variables. Los estudios comparativos de Stephens y Fitzpatrick (2007), Busch-Geertsema et al (2010) utilizan bases de análisis semejantes a nuestra investigación y las estructuras de análisis propuestas por Pleace et al. (2011b) son las que se han utilizado intensamente en esta investigación y que nos han permitido lo que Smelser (1973) y Flick (1998) consideraban funcional de los estudios de casos, esto es facilitar la comparación para identificar diferencias, semejanzas y tendencias.

En este sentido, se han buscado relaciones causales o la determinación de la importancia de ciertos factores mediante el estudio de los vínculos entre las dinámicas del sinhogarismo y el funcionamiento de la vivienda social a través de conocer las respuestas de responsables políticos, técnicos de la administración o de entidades sociales, gestores de vivienda social, investigadores y personas sin hogar. Todos ellos han sido considerados como esenciales para la investigación del acceso de las personas sin hogar a la vivienda social. Por ello podemos decir que la evidencia empírica confirma la importancia del tema detectada en la documentación y textos utilizados en la investigación (Smelser, 1973). De esta forma se han desarrollado proposiciones teóricas (Tesch 1990) que se han contrastado con la descripción de los

casos en los que se han identificado estos vínculos o tendencias en la causalidad. Como apunta Yin (2003), el estudio comparativo permite que se esperen resultados diferentes de otras investigaciones parecidas y otras veces resultados predecibles. Esto es consistente al emplearse diversas perspectivas teóricas. Debido a que las comparaciones y la generalización de sus conclusiones marcan tendencias teóricas, se mantiene consistencia con la epistemología del realismo crítico (Downward et al. 1999) y el método científico de estudio de caso (Yin 2003).

#### **4.4 Objetivos e hipótesis de investigación**

El objetivo general de esta investigación es analizar el rol de la vivienda social en las respuestas políticas a la problemática del sinhogarismo. Consecuentemente, el objeto de estudio es la relación entre el acceso de las personas sin hogar a la vivienda social y los niveles de sinhogarismo. La voluntad de este apartado es la formulación de los objetivos específicos y las hipótesis correspondientes dirigidas al análisis del objetivo general.

##### **4.4.1 Objetivo específico e hipótesis 1**

*OE1: Estudiar las relaciones entre los niveles de sinhogarismo y las dimensiones de los parques de vivienda social en Europa.*

En Europa, entre mediados de los años noventa e inicios del siglo XXI, han predominado las explicaciones estructurales sobre la causalidad del sinhogarismo. Si bien el debate continúa abierto, cada vez más existe un consenso sobre la presencia de una mayor combinación de factores, más allá de los individuales y estructurales, en la generación de procesos de sinhogarismo. Aún y así, estudios recientes (Fitzpatrick y Stephens, 2007) relacionan los niveles de sinhogarismo con los sistemas de bienestar, en tanto se considera que los niveles de sinhogarismo son más altos en aquellos países con un estado de bienestar menos extenso. Además, estos mismos estudios consideran que entre los factores estructurales que tienen un mayor impacto directo sobre los niveles de sinhogarismo se encuentran las tendencias del mercado de la vivienda y las políticas de vivienda, aunque estén fuertemente mediadas por el mercado laboral, los sistemas de bienestar y otros factores de contexto.

En esta investigación se quiere contrastar si la existencia de un parque de vivienda social es condición necesaria y suficiente para reducir los niveles de sinhogarismo. Para ello formulamos la siguiente hipótesis:

*Enunciado de la hipótesis 1:*

*“Los países con parques de vivienda social extensos reducen los niveles de sinhogarismo en mayor medida que los países con parques de vivienda social menos extensos”.*

Los primeros resultados de la investigación realizada a partir de la revisión bibliográfica nos indicaron que la existencia de un parque de vivienda social es condición necesaria pero no suficiente para la reducción de los niveles de sinhogarismo en un país. La revisión bibliográfica y la consulta de estadísticas oficiales nos muestran que no existe una relación causa-efecto directa. Esto nos llevó a formular la siguiente hipótesis relacionada con el segundo objetivo específico.

#### **4.4.2 Objetivo específico e hipótesis 2**

*OE2: Analizar las barreras de acceso de las personas sin hogar a la vivienda social en Europa.*

La tendencia creciente en Europa de considerar la vivienda como un producto de mercado y minimizar el parque de vivienda social, al mismo tiempo que aumenta la población en situación de vulnerabilidad, genera fuertes tensiones entre la oferta y la demanda de vivienda social. Frente a la escasez de vivienda social y la introducción de criterios economicistas en su gestión, se ha configurado un sistema de provisión de vivienda social que no satisface las necesidades residenciales de la población más vulnerable. Pero, por otro lado, la emergencia de nuevos modelos de intervención con personas sin hogar centrados en la prevención y el acceso a la vivienda están demostrando, mediante evidencia empírica, ser más eficientes que los modelos de intervención tradicionales en los procesos de salida del sinhogarismo y reducción de los niveles de sinhogarismo (Busch-Geertsema, 2013).

La posición epistemológica de esta investigación es el realismo crítico precisamente para compensar el peso de los factores estructurales en la investigación y superar el eterno debate sobre la causalidad del sinhogarismo. Las recientes aportaciones de Ravenhill (2008) sobre la “cultura del sinhogarismo” y la “industria del sinhogarismo” nos aportan interesante información, donde apunta que “se aprende a ser” una persona sin hogar, y también sobre los episodios y momentos críticos en los que una persona sin hogar decide intentar salir de la situación en la que se encuentra. Pero esto dependerá de los vínculos y apoyos sociales que reciba en un momento concreto, ya que advierte que si una persona sin hogar no ha realizado un proceso emocional, psicológico, físico determinado puede ser que no esté preparada para acceder a una vivienda social y vuelva a la calle en breve.

En este sentido, se reformuló la hipótesis para contrastar si la existencia de un parque de vivienda social amplio, la eliminación de barreras para el acceso de las personas sin hogar a la vivienda social y la provisión de servicios de apoyo son condición necesaria y suficiente para reducir los niveles de sinhogarismo.

*Enunciado de la hipótesis 2:*

*“Los países con un parque de vivienda social extenso que han facilitado el acceso de las personas sin hogar a estos y que ofrecen servicios de apoyo en la vivienda social reducen los niveles de sinhogarismo en mayor medida que los países que no lo han hecho”.*

El proceso de contrastación de la hipótesis 2 confirmó que la existencia de un parque de vivienda social extenso junto con la facilitación del acceso de las personas sin hogar a estos y con servicios de apoyo en estas viviendas sociales son condición necesaria y suficiente para reducir los niveles de sinhogarismo en un país. Pero, por otro lado, esta conclusión nos conectó nuevamente con la Hipótesis 1 ya que las dimensiones de los parques de vivienda social están reduciéndose en la Unión Europea, lo que supone un obstáculo en sí mismo para el cumplimiento de la Hipótesis 2.

## CAPÍTULO V: SINHOGARISMO Y VIVIENDA SOCIAL EN ALEMANIA

En este capítulo se describen los elementos que conforman el sistema de acceso de las personas sin hogar a una vivienda social en Alemania. En primer lugar, se señala la protección jurídica que recibe el derecho a la vivienda de las personas sin hogar en la legislación alemana. Al no existir una definición de sinhogarismo a nivel nacional se analizan los consensos que hay en el uso de la tipología *Wohnungsnotfälle* y sus similitudes con la Tipología ETHOS.

A continuación, se exponen los factores de riesgo y los perfiles del sinhogarismo, acompañados de las estadísticas disponibles, aunque al no existir tampoco un sistema unificado de recogida de datos a escala nacional carecen de consistencia. Alemania no dispone de una estrategia nacional de sinhogarismo, pero por el ejemplo el Lander de la Renania del Norte-Westfalia dispone de una política regional potente que se expone también en este capítulo.

El parque de vivienda social en Alemania se ha reducido de forma abrupta desde mitades de los años noventa, pero ha sido compensado con la de un sector de alquiler privado asequible, extenso, controlado y con una alta protección de los derechos de los inquilinos. La legislación ha incorporado las actuaciones tempranas y proactivas para la prevención de los desahucios. La prevención terciaria, en cambio, se apoya solo residualmente en el recurso de la vivienda social y la red de albergues y asistencia está fuertemente desarrollada.

### 5.1. El sinhogarismo y su marco legal en Alemania

La República Federal de Alemania está compuesta por dieciséis estados (*Länder*) y más de 11.000 municipios. En el año 2006 se realizó la llamada «Reforma del federalismo» que supuso una reforma constitucional y una reordenación de competencias entre el Estado federal y los *Länder* que asumieron mayores poderes. En el año 2015 vivían 79,8 millones de habitantes.

En Alemania no existe un derecho subjetivo a una vivienda permanente. La Constitución de la República de Weimar (1919) recogió el derecho a la vivienda, pero hoy, solo cuatro regiones tienen el derecho a la vivienda reconocido en sus

constituciones: Bavaria, Bremen, Berlín y Brandemburgo. Por ejemplo, en el artículo 14 de la Constitución del Estado de Bremen (*Hansestadt*) se promulga que sus ciudadanos tienen derecho a una vivienda adecuada y será un deber del estado y los municipios facilitar la realización de este derecho. En este sentido las constituciones establecen la obligación de asegurar una vivienda adecuada a todos los ciudadanos, pero no en términos de obligaciones de resultado ni exigibilidad del derecho, sino en base a un derecho programático a desarrollar por las administraciones. El derecho a la vivienda se encuentra “disperso” entre diferentes normativas del país y en diferentes niveles administrativos, pero su protección se establece prioritariamente desde normas de carácter social ya que existen deberes de proporcionar ayuda económica para cubrir los costes de la vivienda y una fuerte y estricta obligación de proporcionar refugio o alojamiento temporal a las personas sin hogar en situación de calle.

El apoyo a las personas sin hogar se estableció en base al apartado 72 de la Ley federal de Asistencia Social (Bundessozialhilfegesetz, BSHG) ya en 1961. La Ley diferenció entre ayudas de subsistencia (*Hilfe zum Lebensunterhalt*) y ayudas para situaciones particulares como personas con problemas de salud mental o discapacidad (*Hilfe in besonderen Lebenslagen*). Según dicho precepto si las personas no son capaces de superar por su cuenta condiciones de vida excepcionales relacionadas con dificultades sociales, se les debe proporcionar apoyo. Entre los medios necesarios, la ley estipula medidas para conseguir y mantener una vivienda, apoyo personal, ayudas a la formación y ayuda para obtener y mantener un empleo. En 1984 se incorporó una enmienda importante a la Ley federal Asistencia Social, que daba prioridad a las llamadas “formas abiertas de apoyo” y en 1996 se incidió más en esta disposición (Busch-Geertsema, 2002b) considerando que el apoyo proporcionado, en la medida de lo posible, se realizara fuera de los establecimientos residenciales o instituciones similares. Si bien la intención principal fue la de recortar gastos de bienestar social, la motivación explicitada era que las “formas abiertas de apoyo” a menudo son más apropiadas y humanas para sus usuarios. Así se incorporaron los servicios de asistencia domiciliaria que cubren asistencia ambulatoria, de corta duración, semi-estacionaria y estacionaria. Sin embargo, la mayoría del presupuesto para los servicios de personas sin hogar aún se destinaba a financiar plazas en hostales, albergues u otras formas de alojamiento temporal.

La Ley de Asistencia Social fue reformada profundamente en el año 2003 e integrada en el Código Social como capítulo décimo segundo. Sus disposiciones entraron en

vigor (con pocas excepciones) en el 1 de enero de 2005 y se estructuró de la siguiente manera:

- Ayuda al sustento (art. 27 a 40),
- Tercera edad y capacidad laboral reducida (art. 41 a 46a),
- Ayuda a la salud (art. 47 a 52),
- Ayuda a la reintegración de personas impedidas (art. 53 a 60),
- Ayuda a la asistencia (art. 61 a 66),
- Ayuda para superar problemas sociales especiales (art. 67 a 69),
- Ayudas en otras circunstancias de la vida (art. 70 a 74),
- así como el asesoramiento y apoyo necesario en cada caso particular y otras medidas hasta llegar al art 129.

La ayuda al sustento recogida en el Código Social (SGB XII) de 2005 está dirigida mayoritariamente a personas que viven en viviendas. El sustento necesario engloba según el art. 27a SGB XII ante todo alimentación, alojamiento, ropa, higiene personal, calefacción y necesidades personales de la vida cotidiana y la participación en la vida social. Así la Asistencia social no cubre solamente el mínimo de subsistencia físico, sino también una mínima participación en la comunidad. Respecto al alojamiento la ley asumirá que el valor de la ayuda cubra los gastos de alquiler razonables y en el caso de considerarse éstos como “excesivamente elevados” se pagarán estos gastos hasta que sea posible (normalmente 6 meses) o exigible el cambio a una vivienda más económica (art. 35 SGB XII). También se asumen gastos de agua y calefacción razonables (art. 30. 7 SGB XII) y el pago de rentas de alquiler retrasadas para prevenir desahucios (art. 36 SGB XII). La Ley de Asistencia Social permite fijar importes globales para los gastos de alojamiento y calefacción, bajo ciertas condiciones. En los artículos 67 – 69 SGB XII, se especifican las garantías personales y ayudas materiales cuando las personas se encuentran en “dificultades sociales especiales”. Los destinatarios de esta ayuda son sobre todo personas sin hogar que sufren multiplicidad de problemas que derivadas de su situación.

En base a estos artículos, una persona en riesgo de perder su vivienda puede recibir una prestación social en relación con el mantenimiento de la vivienda o para encontrar una nueva con independencia de la situación financiera concreta de la persona. Si el inquilino ha perdido su alojamiento, la autoridad local a cargo de las prestaciones sociales tiene que tomar medidas para mejorar o prevenir el deterioro de la situación social, la prestación de asistencia coherente, incluidas las medidas para encontrar una

nueva residencia (Peucker et al, 2009). Los municipios tienen la responsabilidad de proveer un alojamiento alternativo o de emergencia para las personas sin hogar. Esta es una obligación legal establecida en las normas de seguridad y orden público que quieren impedir el sinhogarismo mediante la provisión de un alojamiento provisional. Dichas normas consideran las personas sin hogar en situación de calle una perturbación de la seguridad y una "amenaza" a su propia salud física y dignidad humana. En este sentido, los municipios alemanes tienen la obligación de impedir el sinhogarismo mediante medidas encaminadas a "evitar el peligro", a través de la provisión de alojamiento temporal para las personas sin hogar. Este es, por ejemplo, el caso del *Länder* de la Renania del Norte-Westfalia que en su artículo 14.1 de la Ley reguladora de la autoridad gubernativa del Estado federado (*Ordnungsbehördengesetz Nordrhein-Westfalen - «OBG NW»*), dispone: "La autoridad gubernativa podrá adoptar las medidas necesarias para evitar una amenaza para la seguridad o el orden públicos existente en un caso concreto." Tales medidas, habitualmente, conllevan el alojamiento de las personas sin techo en hostales, albergues u otras formas de alojamiento provisional. A las familias sin hogar normalmente se les asigna una plaza en dependencias municipales, en albergues especiales para familias de uso provisional.

El marco jurídico para la vivienda social ha sufrido importantes cambios en Alemania. En 1950 se forjaron los principios que han caracterizado la vivienda social alemana. Con la Primera Ley de construcción de viviendas de 1950 el Estado Federal, los *Länder* y los municipios se implicaron intensamente en el fomento de la vivienda social, pero más que en la construcción directa, se centraron en la creación de los instrumentos financieros adecuados para facilitar la participación privada en la promoción de vivienda social. Los instrumentos podían ser préstamos a muy bajo interés y largos períodos de amortización o subvenciones a los costes de construcción, vinculando la figura de la vivienda social al sistema de financiación, a cambio la administración podía fijar el precio del alquiler e inspeccionar la habitabilidad del edificio. La promoción de vivienda social estaba sujeta a una importante desgravación fiscal en el impuesto sobre bienes inmuebles y en el impuesto sobre plusvalías para fomentar mayor implicación del sector privado. Si bien el Estado y los *Länder* aportaban la mayor financiación, los municipios asignaban la vivienda social a personas con menos rentas, aunque no había grandes diferencias de funcionamiento entre la vivienda social de alquiler y el mercado privado de alquiler.

En 1956 se promulgó la Segunda Ley de construcción de viviendas para intensificar dicho proceso. En ambos años también se aprobaron la Primera y Segunda Ley federal de alquileres donde se establecían ayudas directas a los inquilinos de viviendas sociales en base a la renta que podía soportar la familia. En 1965 y 1971 se promulgaron respectivamente la Primera y Segunda Ley de subsidios de vivienda para facilitar el pago de la renta de alquiler en función de los ingresos de cada unidad de convivencia.

En 1989 las empresas orientadas a la construcción de vivienda social perdieron el estatus no lucrativo y en 1990 se abolió la Ley de vivienda no lucrativa. En este sentido, desde entonces, progresivamente las viviendas sociales han ido incorporándose progresivamente al mercado privado. En el 2002 entró en vigor Ley federal de Vivienda (*Wohnraumförderungsgesetz*) que sustituyó a la Segunda Ley de Construcción de Vivienda. La ley anterior entendía la vivienda desde una perspectiva universal y generalista, pero la nueva Ley establece que debe orientarse específicamente a "los hogares que no son capaces de adquirir una vivienda digna por sí mismos y necesitan de apoyo". Esto puede ser interpretado como un giro desde un enfoque universal hacia un enfoque más residual de la vivienda y por lo tanto una responsabilidad mucho más restringida y selectiva de la política estatal de vivienda. Por primera vez se hizo referencia explícita a las personas sin hogar en una ley nacional de vivienda, como uno de los grupos destinatarios de las viviendas subvencionadas por el Estado (Busch-Geertsema, 2003).

## **5.2. Conceptualizando el sinhogarismo en Alemania**

En Alemania no existe una definición oficial a nivel nacional del sinhogarismo, ni tampoco hay estadísticas oficiales que abarquen todo el país. Sin embargo, hay consenso, al menos entre los expertos y profesionales de que el colectivo de las personas sin hogar no engloba únicamente aquellos que duermen al raso, sino que la definición incluye cualquier persona que no disponga de un acuerdo o contrato de alquiler en una vivienda normal. En consecuencia, toda persona en dicha situación debe ser destinataria de alojamiento provisional por parte de las autoridades locales o debe residir en una institución especial debido a su condición de persona sin hogar, o convivir de forma provisional con amigos o familiares. Como explican Güntert y Walter-Hamann (2009) en los debates políticos y académicos especializados, se emplea el término de "emergencias de vivienda". Esta definición se acordó en 1987 por la

Asociación Alemana de Ciudades y Poblaciones (Deutscher Städtetag). Las emergencias de vivienda abarcan a las siguientes situaciones:

- Las personas en riesgo inminente de sinhogarismo que son:
  - personas que están a punto de perder su vivienda actual y son incapaces de mantener la vivienda a largo plazo u obtener una vivienda alternativa adecuada por sí mismas sin ayuda institucional; y
  - que están a punto de abandonar o ser puestos en libertad de una casa, institución o ente similar y son incapaces de obtener una vivienda alternativa adecuada por sí mismas sin ayuda institucional.
- Las personas afectadas por el sinhogarismo son:
  - aquellas personas que no tienen dónde vivir y no están alojados en una casa, institución o ente similar; y
  - personas a quienes se les ha asignado una plaza en un alojamiento o en una vivienda normal de acuerdo con el apartado 14 de la Ley de Autoridades Administrativas (*Ordnungsbehördengesetz – OBG*) por su condición de personas sin hogar.
- Las personas que por otros motivos viven en condiciones inaceptables son:
  - personas que habitan en viviendas inaceptables o en condiciones de sobreocupación extrema;
  - personas que deben pagar un alquiler demasiado elevado; y
  - personas sujetas a una escalada de la conflictividad en su convivencia con otras personas.

Esta definición se ha ido perfeccionando y desarrollando en diversos estudios y desde el año 2004 la conoce como la tipología “*Wohnungsnotfälle*”, acordada en una red de investigación sobre sinhogarismo fundada por el Ministerio para la Educación y Ciencia, tres institutos de investigación especializados en sinhogarismo y la red de proveedores de servicios para las personas sin hogar, llamada “*Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe – BAG W*” (Busch-Geertsema, 2004a). La “*Wohnungsnotfälle*” incluye por ejemplo un cuarto apartado sobre los alojamientos temporales para inmigrantes. En la mayoría de sus dimensiones, la Tipología ETHOS es compatible con la propuesta alemana “*Wohnungsnotfälle*” sobre situaciones de necesidad de vivienda, si bien, en cierta medida, las líneas divisorias entre categorías conceptuales son diferentes. Existe un amplio consenso en Alemania en que debe distinguirse entre aquellos que se encuentran sin hogar en un momento determinado (es decir, sin una vivienda permanente adecuada con un contrato de

alquiler normal), aquellos que se encuentran bajo amenaza inminente de quedarse sin hogar y aquellos cuyo lugar de vivienda se encuentra en condiciones inaceptables (Busch-Geertsema, 2004a).

**Tabla 8: Tipología Wohnungsnotfälle**

<b>1. PERSONAS Y UNIDADES DE CONVIVENCIA SIN HOGAR:</b>	
<b>1.1.</b>	<b>Sin una vivienda segura con tenencia legal (o propiedad) y no alojados temporalmente por instituciones, incluyendo:</b> 1.1.1. Sin alojamiento (sin techo, en situación de calle) 1.1.2. En algún tipo de alojamiento no destinado a esta finalidad (como chozas, caravanas...) 1.1.3. Vivir temporalmente con amistades o familiares. 1.1.4. Vivir temporalmente en alojamientos temporales (como hostales) usados como alternativa a la situación de calle y que son pagados por las propias personas.
<b>1.2.</b>	<b>Sin una vivienda segura con tenencia legal (o propiedad), pero alojados temporalmente por instituciones, incluyendo:</b> 1.2.1. Alojamiento proporcionado por servicios municipales bajo las normas legales de seguridad y orden para prevenir situaciones de calle inminentes. 1.2.2. Alojamiento (sin contrato) por los servicios sociales pagando los costes bajo la sección 11/12 o 72 de la Ley Federal de Asistencia Social en hoteles, albergues, hostales u otras instituciones sociales. 1.2.3. Debido a la falta de alojamiento por parte de instituciones sociales o terapéuticas por más tiempo que el necesario (desinstitucionalización) o porqué la salida de la institución es inminente (en las próximas cuatro semanas) y no hay ninguna vivienda disponible.
<b>2. PERSONAS Y UNIDADES DE CONVIVENCIA EN RIESGO DE SINHOGARISMO:</b>	
<b>2.1.</b>	<b>Pérdida de la vivienda habitual inminente con notificación de desahucio, demanda en los juzgados orden de desahucio.</b>
<b>2.2.</b>	<b>Pérdida de la vivienda habitual inminente por otros motivos (por ejemplo, escalada de conflictividad social, condiciones de vida amenazada por situaciones de violencia, demolición inminente del edificio, etc.)</b>
<b>3. PERSONAS Y GRUPOS DE CONVIVENCIA VIVIENDO EN CONDICIONES INACEPTABLES:</b>	
<b>3.1.</b>	<b>En infravivienda, dónde las personas con necesidades urgentes de vivienda han sido alojadas (con un contrato de alquiler) para prevenir la situación de calle.</b>
<b>3.2.</b>	<b>En otras condiciones inaceptables de vivienda, como:</b> 3.2.1. En viviendas excepcionalmente sobreocupadas. 3.2.2. En viviendas que no cuentan con los suministros adecuados. 3.2.3. En viviendas que no cumplen con unas mínimas condiciones de construcción o estándares de higiene. 3.2.4. Con pocos ingresos y una sobrecarga del alquiler. 3.2.5. Por problemas de salud o problemas sociales. 3.2.6. Con tenencias condicionadas por conflictividad y situaciones de violencia.
<i>Las situaciones que forman parte del primer grupo (personas actualmente en situación de sinhogarismo) deben ser analizadas de forma separada respecto a los siguientes subgrupos, ya que estos viven en una situación diferenciada.</i>	
<b>4. PERSONAS MIGRANTES EN ALOJAMIENTOS TEMPORALES SEPARADOS, INCLUYENDO:</b>	
<b>4.1.</b>	<b>Personas que van a ser repatriadas (<i>Aussiedler</i>) temporalmente en alojamientos especiales.</b>
<b>4.2.</b>	<b>Refugiados en alojamientos temporales con un estatus especial que les autoriza para permanecer el Alemania durante más de un año.</b>

**Fuente: Traducido de Busch-Geertsema (2004a)**

La principal característica de todas las situaciones incluidas en esta definición es que tienen una urgente necesidad de vivienda debido a problemas concretos para acceder al mercado de la vivienda y que dependen de la ayuda institucional para asegurar el acceso o para mantener una vivienda.

Si comparamos la Tipología ETHOS y la *Wohnungsnotfälle*, podemos identificar que los cuatro grandes grupos de la definición alemana se corresponden con las situaciones de sin techo, sin vivienda, vivienda insegura, vivienda inadecuada de la tipología europea, aunque si miramos las subcategorías existen importantes diferencias. La definición de sinhogarismo alemana contempla las situaciones de vivir en caravanas o barracas y otro tipo de alojamiento no apto para su residencia permanente. Esto se traduce en que la red de atención a personas sin hogar aborda dichas situaciones que en la Tipología ETHOS se enmarcan en situaciones de exclusión residencial. En la tipología *Wohnungsnotfälle* las situaciones recogidas en el apartado 1.2 referentes no disponer de un régimen de tenencia, pero estando en alojamientos temporales de instituciones incluye situaciones que en ETHOS se encuentran en las categorías de sin techo y sin vivienda, como el alojamiento en albergues de emergencia, en albergues para mujeres o instituciones como hospitales.

Por otro lado, las personas que residen en una vivienda sin un régimen de arrendamiento o subarrendamiento y las personas que viven provisionalmente con familiares o amigos (no por elección propia) se clasificarían en Alemania dentro del grupo de “familias y personas actualmente sin hogar”, cuando en ETHOS entrarían en la categoría de vivienda insegura. En referencia a los albergues para mujeres maltratadas, estas solamente se incluyen en la definición alemana del sinhogarismo en la medida en que se engloben dentro de la categoría 1.2.3 ya que existe una resistencia generalizada por parte de estos recursos en Alemania a que sus usuarias se definan como personas sin hogar. A pesar de ello hay un importante número de albergues para mujeres gestionados por entidades sociales de atención a personas sin hogar y en estos casos son tenidas en cuenta en las estadísticas (Busch-Geertsema, 2004a).

La distinción entre las personas de la situación 1.2.1 (personas sin hogar alojadas en municipios acogiéndose a medidas legales bajo las leyes de orden público para prevenir la inmediata pérdida del hogar) y las personas en la situación 1.2.2 (personas sin hogar alojadas sin contrato de alquiler por parte de entidades de bienestar social que asumen los costes bajo la normativa vigente) se basa en la enraizada separación

de servicios para personas sin hogar en Alemania. Uno de los problemas que plantean los datos existentes que se han ido recabando en Alemania es que se centran principalmente en el primer colectivo (1.2.1) y no cubren aquellas personas sin hogar (sobre todo personas solas) que encuentran alojamiento a través de proveedores de servicios de entidades sociales (Busch-Geertsema, 2004a).

### **5.3. Factores de riesgo y perfiles del sinhogarismo en Alemania**

Un estudio de la BAG W (2005), la red nacional de proveedores de servicios para personas sin hogar, sugería que los factores desencadenantes del sinhogarismo eran la "separación o divorcio" (un 21% de los usuarios) y "el cambio de ciudad" (también un 21%). En el 16% de los casos una "renta alta de alquiler" fue el factor detonante para episodios de sinhogarismo, para el 12% "salir de casa de los padres ", mientras que un 10% fue cumplir sentencia de prisión. Todos los otros factores desencadenantes (pérdida de trabajo, violencia machista, estancia hospitalaria, la muerte de un allegado...) representaban menos del 5%. En una investigación más actual basada sobre 13.792 personas, la BAG W (2013) revela que en el 2012 casi la mitad de todas las personas sin hogar registradas y contactadas para el estudio (47,2%), declaró haber abandonado su vivienda voluntariamente sin una notificación de desahucio (el 28,2% de estas hacían referencia a conflictos internos de la unidad de convivencia, divorcio o separación). Muy pocas personas se quedaron sin vivienda debido a una finalización de contrato (1,7%) o por orden de alejamiento en casos de violencia machista (0,8%). Pero en la otra mitad de los casos las personas sin hogar respondieron que recibieron una notificación de desahucio por parte de la propiedad y de estas un 21,7% respondieron haber sido desahuciadas.

A inicios del Siglo XXI en la mayoría de los municipios de la Renania del Norte-Westfalia, el desahucio a causa del impago del alquiler fue la razón más importante por la cual las familias y personas solteras solicitaban un alojamiento temporal (Busch-Geertsema y Fitzpatrick, 2008). Según una encuesta sobre los servicios de apoyo a la vivienda que se llevó a cabo entre los usuarios de servicios de prevención municipales en 43 ciudades, se evidenció que el desahucio a causa de los impagos en la renta del alquiler fue el detonante principal para empezar un proceso de sinhogarismo en el 86% de los casos. La segunda razón más importante, era la separación de la pareja, representando sólo el 7% de los casos encuestados (Busch-Geertsema y Fitzpatrick, 2008). Dicha encuesta mostró también que el número de personas solas supera

ampliamente al de familias con hijos menores. El 51,9 por ciento de los más de 3.500 hogares en contacto con alguno de los servicios de prevención durante un período de seis meses en el 2003, eran hombres o mujeres solas (los hombres triplicaban a las mujeres), mientras solamente el 38,4 por ciento eran padres/madres solteros y parejas que vivían con menores. Por el contrario, un análisis más profundo de los datos de esta encuesta muestra que los servicios municipales siguen prestando especial atención a la prevención del sinhogarismo entre familias de forma más efectiva y con mayor esfuerzo, que en el caso de personas solas sin menores. En este sentido la investigación demostró que el enfoque tradicional no resultaba eficiente (Busch-Geertsema, 2005).

Un estudio reciente sobre la prevención del sinhogarismo en 13 municipios de la Renania del Norte-Westfalia (Busch-Geertsema et al., 2014b) detectó, mediante entrevistas a profesionales de los servicios de prevención municipales, de centros de trabajo y de entidades sociales, que la atención de casos por procesos de ejecuciones hipotecarias es casi inexistente. Es decir, las situaciones de personas o familias propietarias que pierden la vivienda y entran en procesos de sinhogarismo son muy escasas ya que pueden acceder a una vivienda mucho más asequible en el mercado de alquiler privado. A pesar de ello, existen importantes lagunas en la consistencia de estadísticas relacionadas.

En el año 2008, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de Alemania presentó el borrador de un Informe federal sobre la riqueza y pobreza donde se congratulaba de la reducción de 310.000 personas sin hogar entre los años 2003 y 2006. Como respuesta, la red de proveedores de servicios para las personas sin hogar (BAGW) subrayó una serie de carencias importantes en la descripción de la situación vital de las personas sin hogar. Entre otros detalles, la BAGW recalcó que el informe no hacía mención a:

- La difícil situación laboral de las personas sin hogar, que está estrechamente relacionada con los procesos de sinhogarismo y la falta de oportunidades de empleo con apoyo para personas con múltiples necesidades. Alrededor del 80% de las personas sin hogar se encuentran sin empleo, y más de dos tercios son desempleados de larga duración.
- La extrema pobreza de las personas que se encuentran sin hogar. Dos tercios de las personas sin hogar están endeudados, y más de la mitad no tiene cuenta bancaria propia.

- El creciente número de jóvenes sin hogar o que se encuentran en riesgo de quedarse sin vivienda.
- La dificultad para acceder a la sanidad, a consecuencia de la introducción del pago de una tasa por cada consulta médica y la dificultad que tienen las personas sin hogar a la hora de solicitar la exención de esta tasa.
- El número de hogares en riesgo de quedarse sin hogar (que se sitúa entre 60.000 y 120.000).

Entre los años 2008 y 2012 los niveles de sinhogarismo en Alemania han aumentado y las razones expuestas por la BAG W son la escasez de vivienda asequible especialmente en las áreas metropolitanas, el aumento de las rentas de alquiler en relación a los recortes en los fondos de vivienda social. Otra razón es la pobreza como consecuencia del paro de larga duración y los bajos salarios que son factores de riesgo consolidados e inadecuadas políticas de promoción del empleo y acceso a la vivienda para jóvenes (FEANTSA, 2012). Pero una de las razones permanentes explicadas entre profesionales y expertos es que, como regla general, los esfuerzos de prevención del sinhogarismo son más intensivos para las familias con niños que para las personas solas, sin embargo, el número de familias con menores que se quedan sin hogar después de un desahucio es mucho menor. Datos recientes de los servicios de atención a personas sin hogar municipales y de entidades sociales del Länder de la Renania del Norte-Westfalia muestran que la proporción de personas solteras ha aumentado en los últimos años y que el 76,2% de las personas sin hogar alojadas en la red municipal y el 93,8% de las personas alojadas en la red de entidades son personas sin hogar solas (Busch-Geertsema et al. 2014b).

En relación con los perfiles o problemáticas más importantes de las personas sin hogar, Volker Busch-Geertsema (2002b) realiza una revisión de diferentes estudios sobre el sinhogarismo en Alemania que nos pueden dar una radiografía. En referencia a la salud de las personas sin hogar el estudio de Nouvertné (1996) informa que el 23,1% de un total de 886 personas sin hogar en Düsseldorf, padecían alguna enfermedad mental. Locher (1990) demuestra que la presencia de afecciones respiratorias, enfermedades de la piel, músculos y huesos, así como del aparato digestivo, eran al menos dos veces mayor entre las personas sin hogar que residían en una antigua colonia de trabajo (Kästorf) que la media para los pacientes habituales de la sanidad. Las personas que padecen una situación de sinhogarismo de larga duración en Alemania fallecen a una edad mucho más temprana que la población general. Un estudio analizó los datos de 388 personas sin hogar que murieron en

Hamburgo entre 1990 y 1998. La edad media en el momento del fallecimiento fue de 44,5 años (Ishorst-Witte et al. 2001).

#### 5.4. Datos sobre el sinhogarismo en Alemania

En Alemania no existe un sistema nacional de recolección de datos sobre sinhogarismo. La única información existente se produce mayoritariamente desde la Asociación Nacional de Proveedores de Servicios para Personas Sin Hogar (BAGW) y algunos *Länder* o municipios, pero no cubren todo el territorio alemán.

La BAG W realiza estimaciones anuales a nivel nacional, extrapolar los datos de su primera investigación de 1992, basados en su propio sistema de monitoreo, que tiene en cuenta el mercado de vivienda, el mercado de trabajo, las migraciones y la información de las ayudas de la seguridad social a nivel regional.

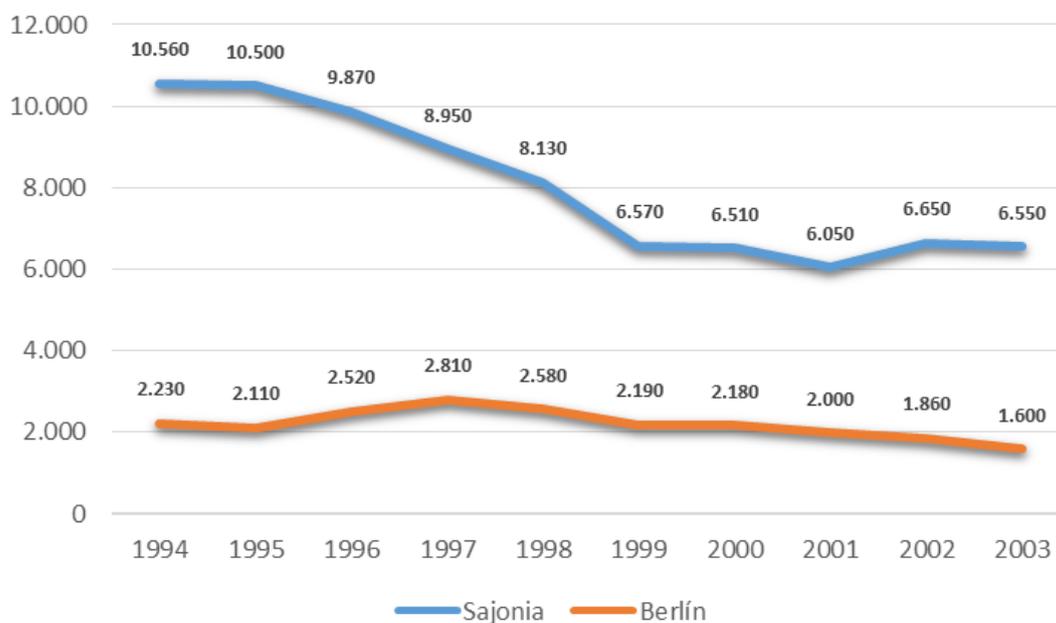
En 1994 la BAG W consideró que en Alemania había 880.000 personas sin hogar. Esta cifra incluía 330.000 repatriados de la Alemania del Este. En 1996/1997 la cifra se redujo a las 590.000 personas y en el año 2000 se estimaba un total de 550.000 personas sin hogar en Alemania, incluyendo 110.000 repatriados. El número de personas sin techo era de 24.000 personas. En el 2006 la cifra de personas sin hogar estimada era de 345.000 personas y 227.000 en el 2008. La BAG W estimó que entre 1999 y el 2008 el número de personas sin hogar se redujo alrededor del 60%. La estimación incluye a las personas migrantes sin hogar de origen alemán de Europa del Este y a medida que este fenómeno se fue reduciendo y asimilando, los niveles de sinhogarismo, en parte, recibieron su impacto. La repatriación aumentó considerablemente la demanda de viviendas sociales en Alemania a finales de los años ochenta y principios de los noventa. A inicios de los noventa, casi 400.000 repatriados de origen alemán entraron en Alemania de las antiguas regiones de la Unión Soviética con pasaportes alemanes y por lo tanto tenían prioridad en la asignación de viviendas sociales (Busch-Geertsema, 2002a).

Si los niveles de sinhogarismo no tienen en cuenta la población repatriada, la reducción de los niveles de sinhogarismo es del 50% entre 1998 y 2006. Sin embargo, el 65% de la reducción de los niveles de sinhogarismo entre 1998 y 2006 se refiere a familias sin hogar, mientras que el número de personas sin hogar solas se redujo solo un 27%, alrededor de 50.000 personas (Busch-Geertsema, 2002a y 2008; Specht,

2010). Por otro lado, la caída de los niveles de sinhogarismo en Alemania en este periodo se explica, también en parte, por la fuerte caída, de casi el 100%, en los niveles de inmigración (aproximadamente 100.000 personas) en los mismos años. La reducción tan importante de las personas migrantes sin hogar se explica por las drásticas medidas introducidas en la legislación de inmigración, que contribuyeron también a una caída de la demanda de una vivienda asequible. Pero, además, el comportamiento estable de los mercados de vivienda, con un amplio mercado de alquiler privado asequible, la introducción de servicios de prevención del sinhogarismo y la rehabilitación de albergues para familias sin hogar a viviendas permanentes facilitó la asimilación y caída de los niveles de sinhogarismo. En conclusión, la reducción de los niveles de sinhogarismo en Alemania es atribuible a una combinación de factores demográficos y de funcionamiento del sistema de provisión residencial que permitió alojar, incluir, a muchas familias en una vivienda estable.

Después de una década reduciéndose los niveles de sinhogarismo, entre los años 2009 y 2012 el número estimado de personas sin hogar aumentó un 21% según la BAG W. Teniendo en cuenta solamente las personas sin hogar en situación de calle el incremento es del 10%, siendo en el 2012, cerca de 24.000 personas.

**Gráfico 1: Personas Sin Hogar en alojamiento provisional en Berlín y Sajonia. 1994 - 2003**



Fuente: Busch-Geertsema (2005)

Los datos estadísticos procedentes los *Länder* confirman las tendencias cuantitativas descritas. Incluso en la antigua Alemania Oriental, en donde el sinhogarismo fue reconocido oficialmente como un problema después de la unificación alemana en 1989, y donde el sistema de alojamiento provisional y servicios voluntarios se copió en su totalidad y se transfirió en gran medida de la Alemania Occidental, la tendencia al alza en el número de personas sin hogar se invirtió a partir de 1997, como demuestran las estadísticas anuales de sinhogarismo en Sajonia. En Berlín, esta tendencia descendente empezó, en 1995, pero podemos ver que se alcanzó un nivel mucho más estable a finales de la década de los noventa (Busch-Geertsema, 2005).

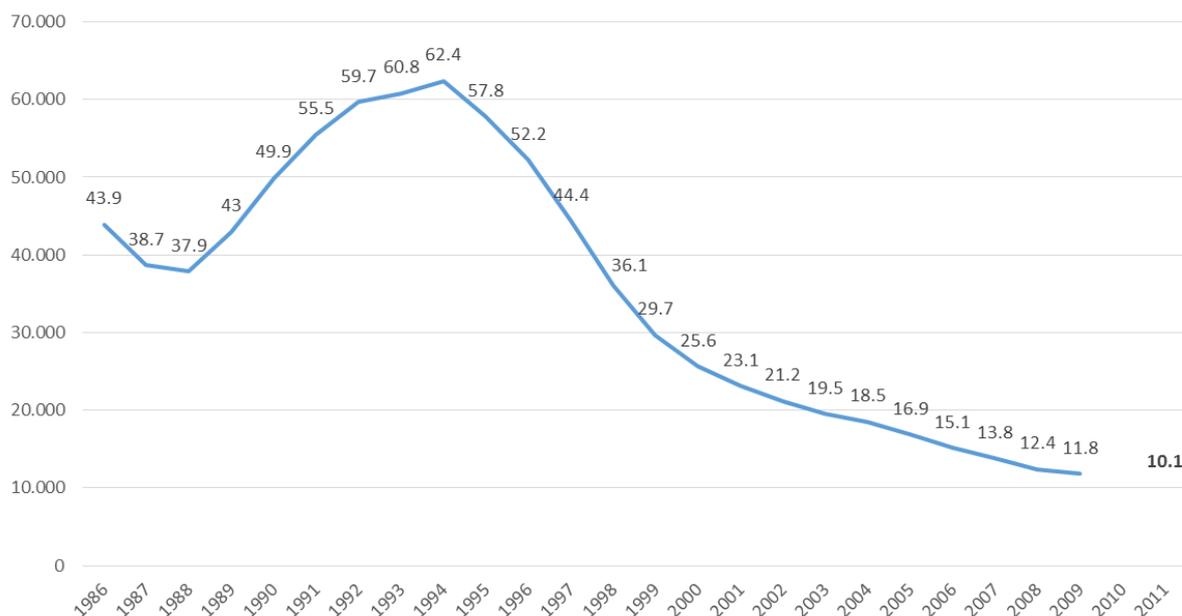
Una información más consistente es la que proviene de los municipios del *Länder* de la Renania del Norte-Westfalia, donde vive el 22% de la población de Alemania. En esta región los municipios están obligados a recoger estadísticamente con carácter anual el número de personas sin hogar a partir del alojamiento provisional ofrecido bajo las leyes en materia de orden público. Los datos se recogen cada 30 de junio desde mediados de los años sesenta hasta el año 2009. El número de personas sin hogar según estas estadísticas creció de forma importante entre 1988 y 1994 y ha ido descendiendo hasta alcanzar su mínimo histórico desde de la Segunda Guerra Mundial en el 2009, con 11.800 personas registradas oficialmente como personas sin hogar. A partir del año 2009 se incorporaron a los datos municipales la información de las entidades sociales. Pero si queremos tener una perspectiva comparada de todo el periodo es necesario observar solo las plazas de las administraciones locales y que son las que corresponden al gráfico anterior. En la encuesta realizada en el año 2011 se identificaron 16.448 personas en procesos de sinhogarismo. De ellas 10.132 estaban alojamientos temporalmente por los municipios, 6.316 por las entidades sociales y 470 pernoctaban en la calle. Por lo tanto, los datos del alojamiento temporal a nivel municipal siguieron reduciéndose desde 2009 (Busch-Geertsema et al., 2014a).

Como ya hemos dicho, la explicación para esta reducción se atribuye, en parte, a la reducción del volumen de repatriados de Alemania del Este, al impacto de una estricta la legislación de inmigración, a la capacidad de asimilación del mercado de la vivienda de alquiler asequible y también jugaron un papel importante la introducción de los servicios de prevención del sinhogarismo y particularmente desde finales de los años noventa e inicios del año 2000.

A diferencia del resto de Alemania, donde los niveles de sinhogarismo empiezan a aumentar a partir del 2008, no lo hacen en el *Länder* de la Renania del Norte-

Westfalia. Particularmente se atribuye al desarrollo de un Plan de Acción estratégico del Lander para el alojamiento de las personas sin hogar y la prevenci3n de las emergencias de vivienda.

**Grafico 2: Personas Sin Hogar que se alojan provisionalmente bajo la legislaci3n de orden p3blico (Ordnungsbeh3rdengengesetz) en la Renania del Norte-Westfalia. 1986 - 2011**



**Nota: Datos a 30 de junio de cada año**

**Fuente: Busch-Geertsema et al. (2014a)**

En resumen, podemos ver que las estadísticas de personas sin hogar en Alemania suelen ser escasas y no comparables. Pero los datos en diferentes regiones de Alemania muestran una clara tendencia a la reducci3n de los niveles de sinhogarismo desde mitades de los años noventa hasta el 2008. El Lander de la Renania del Norte-Westfalia dispone de estadísticas anuales consistentes que documentan una amplia disminuci3n de los niveles de sinhogarismo. Las razones para la clara disminuci3n de los niveles de sinhogarismo se atribuyen a la legislaci3n de inmigraci3n, la reducci3n de personas repatriadas, un amplio sector de alquiler asequible y protegido, con introducci3n de mejoras en los servicios de prevenci3n del sinhogarismo y a la rehabilitaci3n de alojamientos temporales para familias sin hogar convertidas en viviendas permanentes.

## 5.5. Estrategia o política para la erradicación del sinhogarismo en Alemania

En Alemania no existe una estrategia nacional en el sentido de un programa federal que disponga medidas específicas sobre sinhogarismo en los diferentes *Länder*. El Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales es el responsable de las políticas de atención a las personas sin hogar, pero no desarrolla iniciativas concretas. La prestación de servicios para las personas sin hogar está contemplada en el marco legislativo federal ya que la legislación nacional establece las obligaciones de los municipios en materia de prestación de servicios sociales, que es relativamente extensa. Como hemos visto anteriormente el Código Social (SGB XII) contempla el derecho legal a recibir asistencia social y en particular, medidas para personas en situaciones problemáticas de especial necesidad. Además, las leyes de seguridad de los *Länder* recogen la obligación de los municipios de “evitar el peligro” y proporcionar alojamiento temporal y albergue a las personas sin hogar en situación de calle. En este sentido, las competencias específicas para la atención de las personas sin hogar recaen en gran medida en las regiones y municipios alemanes, el problema es la poca coordinación entre los tres niveles administrativos. La BAG W lanzó una campaña a nivel nacional en el 2013 que precisamente propone la articulación de una estrategia nacional de lucha contra el sinhogarismo que contemple la coordinación de los diferentes niveles administrativos.

El *Länder* de la Renania del Norte-Westfalia dispone desde el año 2009 de un programa de acción para apoyar proyectos de innovación para la erradicación del sinhogarismo. El programa llamado “Prevención del sinhogarismo y desarrollo del apoyo para casos de emergencia en la vivienda” (*Obdachlosigkeit verhindern - Weiterentwicklung der Hilfen in Wohnungsnotfällen*) dispone de un presupuesto anual de 1,12 millones de euros. El programa de acción se centra en cinco áreas:

- Prevención del sinhogarismo: Esta área va dirigida a fomentar la concentración de recursos y responsabilidades para la prevención y la lucha contra el sinhogarismo en una oficina central "*Zentrale Fachstelle*".
- Viviendas permanentes: Esta área impulsa proyectos sociales para proporcionar vivienda permanente y servicios de apoyo flexibles a las personas sin hogar.

- Servicios pro-activos: Esta área fomenta los servicios de asesoramiento, orientación e información de forma pro-activa, es decir, que visitando a las personas sin hogar donde se encuentren.
- Innovación: La investigación en innovación de servicios específicos para mejorar el apoyo a las personas en situación de “emergencia de vivienda” y el intercambio de experiencia entre municipios.
- Asesoría: La necesidad de evaluación de las políticas desarrolladas necesita de una implementación de sistemas de monitoreo y fomentar su uso entre los proveedores de servicios para personas sin hogar y mejorar la calidad de los datos.

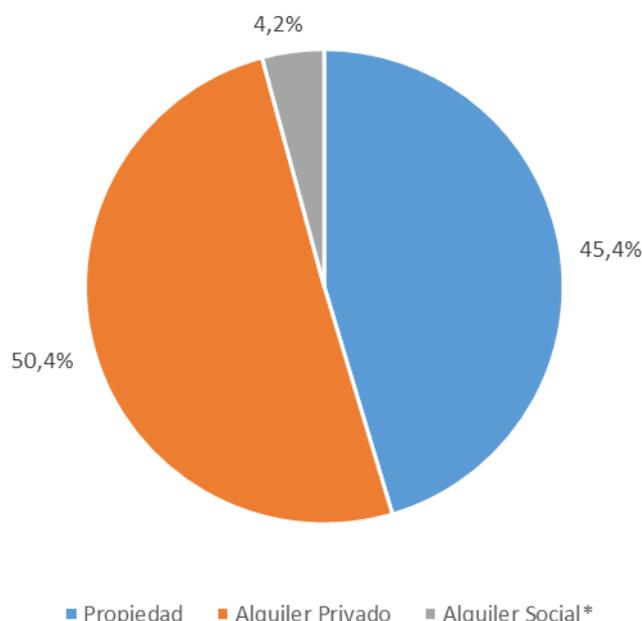
Según una investigación reciente basada en la información proporcionada por 37 municipios del *Länder* de la Renania del Norte-Westfalia, del total de casos recibidos por los servicios de prevención en el 2012, el 67,8% se resolvieron satisfactoriamente. Sólo en el 25,5% del total, los servicios de prevención tuvieron que complementar la intervención asumiendo las deudas del pago de la renta de alquiler. En el 48,8% se medió para llegar a un acuerdo entre inquilino y propiedad, y en el 14,1% de los casos se facilitó el traslado a otra vivienda (Busch-Geertsema et al, 2014b).

A pesar de estos resultados positivos aún queda mucho por hacer ya que solo el 19,4% de los municipios del *Länder* disponen de los servicios centralizados de prevención del sinhogarismo con capacidad para asumir el pago del alquiler en base al Código Social, menos de la mitad (43,3%) de los servicios locales de prevención obtienen información directamente de la propiedad y menos de la mitad (45,7%) de los casos se comunicaron a los servicios de prevención antes de notificarse en los juzgados (Busch-Geertsema et al, 2014b).

## **5.6. La política de vivienda social en Alemania**

En Alemania el 54,6% de la población vive en régimen de tenencia de alquiler y el 45,4% en régimen de tenencia de propiedad. Sólo el 4,2% del parque total de vivienda se considera vivienda social de alquiler (Pittini et al. 2015). Esta estructura del sistema de provisión residencial es totalmente atípica en la Unión Europea donde el régimen de tenencia en propiedad es el dominante.

**Gráfico 3: Parque de vivienda según régimen de tenencia. Alemania. 2013**



**Fuente: Traducido de Pittini, et al. (2015)**

El concepto de vivienda social en Alemania hace referencia a un sistema de financiación público por el que los agentes privados reciben una serie de subvenciones y desgravaciones, durante un tiempo limitado, a cambio de limitar los precios y adoptar ciertas reglas en la asignación de vivienda. Por lo tanto, la definición de vivienda social en Alemania no hace referencia a una propiedad pública o privada de la vivienda, sino a un sistema de financiación (Busch-Geertsema, 2004 y Haffner, 2011). Cuando vencen los plazos impuestos para el cumplimiento de las obligaciones sociales, las viviendas dejan de estar sujetas a las normas sobre los precios de alquiler en viviendas sociales y los municipios ya no pueden ejercer influencia en cuanto a su asignación por lo que automáticamente se incorporan al mercado privado de alquiler.

Tradicionalmente la política de vivienda social había implicado al Gobierno federal, los Länder y a los municipios (*Gesetz über die soziale Wohnraumförderung*), pero desde el año 2006, con la Reforma del federalismo (*Förderalismusreform*), el Gobierno federal trasladó la responsabilidad de las políticas de vivienda social a los 16 estados federales, aunque mantiene algunas competencias relacionadas con la regulación de las ayudas económicas a la vivienda (*Wohnraumförderungsgesetz, WoFG*), los sistemas de control de rentas del mercado privado de alquiler o la legislación relacionada con la protección de los inquilinos como el Código Civil alemán (*Bürgerliches Gesetzbuch*). Todos estos elementos son esenciales teniendo en cuenta

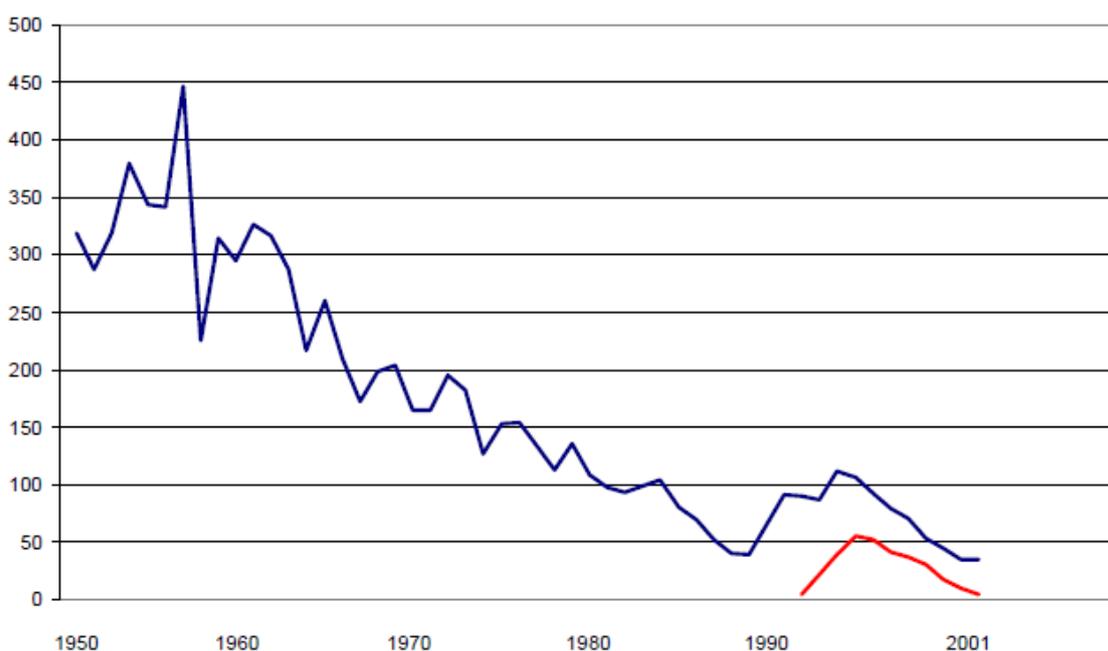
que no hay diferencia entre la protección de los inquilinos en el mercado privado de alquiler y los inquilinos en el sistema de vivienda social.

La vivienda social en Alemania ha sido el principal instrumento de la política de vivienda (*Sozialer Wohnungsbau*). Las primeras leyes de vivienda social de 1950 y 1956, llamadas Primera y Segunda ley de construcción de viviendas, tenían como objetivo acabar con la falta de vivienda generada por la Segunda Guerra Mundial. En estos años se articuló el mecanismo de financiación de vivienda social sobre el que pivota el sistema de provisión residencial y que es clave para entender el alto porcentaje del régimen de tenencia en alquiler actual. Como explica Björn Egner (2011) el sistema de vivienda social se basaba en una cofinanciación público-privada, pero estaba fuertemente apoyada por la política pública vivienda, ya que entre el Gobierno y los *Länder* podían llegar a cubrir el 80% de los costes de construcción de la vivienda social. La financiación pública estaba vinculada a un contrato con obligaciones sociales para las empresas de vivienda, respecto al precio de la renta de alquiler y a su asignación. En aquellos años la población objetivo de la política de vivienda fue la población con bajos ingresos o parados. Las personas para poder acceder a estas viviendas debían poseer de una autorización (*Wohnungsberechtigungsschein*) proporcionada por la administración local que certificaba que la persona estaba calificada para poder vivir en una vivienda cofinanciada por un programa de vivienda social. Las empresas privadas debían calcular la renta (*Kostenmiete*) de tal manera que la renta máxima era igual a los costes de la vivienda. Este precio basado en el coste debía ser efectivo durante un periodo de tiempo limitado y definido en el contrato entre las empresas y el gobierno. En muchos casos eran de 30 años, pero los periodos establecidos podían ser muy diversos en función del *Länder* y se fueron modificando con el tiempo. Durante los años 50 y 60, las obligaciones sociales para las viviendas subvencionadas establecían periodos muy largos de hasta 100 años, que más tarde, después de ciertos cambios en los tipos de interés de los préstamos públicos, la duración de las obligaciones sociales se redujo a los 40 o 50 años. Hoy en día están entre 25 y 10 años para incentivar más la inversión privada, excepto en algún *Länder* que mantiene la vivienda social durante 40 años. Esta duración determina que la propiedad no puede realizar un beneficio mientras el contrato sea vigente. Cuando este finaliza, la vivienda pierde la vinculación con las obligaciones sociales y pasa automáticamente al mercado privado de alquiler.

Desde los inicios, como un incentivo adicional para participar en el programa de vivienda social, se potenció la creación de empresas de vivienda sin ánimo de lucro con un reconocimiento y estatus oficial en el marco del sistema de bienestar social alemán (*Wohnungsgemeinnützigkeit*). Si estas empresas llegaban a realizar cierto beneficio de su actividad, después de haber finalizado los periodos establecidos por contrato, debían reinvertirlo en la construcción o rehabilitación de nueva vivienda social y por ello sus beneficios estaban exentos de impuestos.

La producción de vivienda social fue un éxito sobre todo en las décadas de los años cincuenta y sesenta, cuando se construían casi dos tercios del total. En los años 70 se impulsó el Programa de Construcción de Viviendas a Largo Plazo con el objetivo de proporcionar viviendas a bajo coste para familias con ingresos bajos o medios, para las familias jóvenes, para las familias numerosas y para las personas ancianas (Moya, 2008). En 1982 el partido conservador de la CDU ganó las elecciones y a mitades de los años ochenta, la vivienda social dejó de tener un peso importante en la política de vivienda. Pero como explica Björn Egner (2011), la llegada del gobierno conservador y la introducción de políticas neoliberales no fue el único motivo por el cual se abandonó la vivienda social como instrumento de política de vivienda.

**Gráfico 4: Producción de viviendas sociales (en miles). Alemania del Oeste y del Este. 1950-2001**



**Nota: Azul: Alemania del Oeste. Rojo: Alemania del Este**

**Fuente: Egner (2011).**

En Alemania, en los años ochenta se forjó un consenso político de que el parque de vivienda existente era suficiente para el número de solicitantes de vivienda, a excepción de alguna ciudad o área metropolitana, que concentraba mayores índices de actividad económica y mayor concentración de población. Por otro lado, el sistema de vivienda social se veía suficientemente flexible como para asimilar los movimientos migratorios internos entre las áreas más rurales y las grandes ciudades. Finalmente, una tercera razón por la cual se abandonó la vivienda social como instrumento de política de vivienda fue la proliferación de barrios de vivienda social con un alto nivel de paro, inmigración y delincuencia, por lo que se extendió en el imaginario colectivo la identificación de la vivienda social como lugares de vandalismo y marginalidad, llamados puntos conflictivos (*Sozialer Brennpunkt*).

A excepción de un pequeño aumento a principios de 1990, cuando la renovación del parque de viviendas de la Alemania del Este se incorporó en la agenda política, la vivienda social prácticamente murió a finales de los años noventa cuando el número de viviendas sociales de nueva creación cayó por debajo de 50.000 unidades por año. En 1990 se derogó la ley que regulaba las empresas de vivienda sin ánimo de lucro que perdieron el privilegio fiscal para realizar promociones de vivienda social de alquiler. Como resultado de estas medidas, la promoción de vivienda social de alquiler fue reduciéndose de forma acelerada y las empresas u organizaciones de vivienda dejaron de aplicar los criterios de asignación sociales al finalizar el periodo de la subvención y progresivamente se han ido incorporando al mercado privado de alquiler.

En 1998 accedió al poder la coalición entre socialdemócratas y los verdes que profundizó la idea de cambio del sistema provisión de vivienda social. Los objetivos de alojar a la mayoría de la población alemana se habían logrado y por ello la política de vivienda debía reestructurarse. Las razones para la reestructuración eran porque a menudo las rentas de la vivienda social podían ser superiores a las rentas del mercado privado de alquiler y porque los inversores privados no mostraban un interés especial en proyectos de largo plazo.

En el 2001, la Ley de promoción de vivienda (*Wohnbauförderungsgesetz*) supuso un cambio de paradigma en la política de vivienda. Esta debía pasar de proveer vivienda (*Objektförderung*) a ayudar a las personas a conseguirlas (*Subjektförderung*). Por ello la política de vivienda se centró en la rehabilitación de edificios y barrios con fuerte

presencia de vivienda social y en un giro en el sistema de asignación de vivienda social que pasó a focalizarse en los colectivos más vulnerables.

La valoración de la política de vivienda social en Alemania, habla por sí sola. Entre el año 1950 y el año 2000 se construyeron más de 21.3 millones de viviendas en Alemania, de las cuales el 42% fueron viviendas sociales que se acogieron al sistema de financiación pública (Egner, 2011). En los años noventa se intensificaron los procesos de privatización de la vivienda social. En 1993 una parte del parque en manos de los municipios y las cooperativas en la antigua Alemania Oriental se empezó a vender. En la antigua Alemania Occidental, cientos de miles de viviendas sociales terminaron el plazo para mantener sus obligaciones sociales. Todas ellas pasaron a formar parte del sector privado de alquiler, y sus propietarios pueden alquilarlas libremente sin estar sujetos a los mecanismos habituales de control del precio del alquiler para la vivienda social (Busch-Geertsema, 2000).

Este vínculo tan estrecho entre la vivienda social y el mercado privado de alquiler se explica por los diferentes instrumentos en el control de rentas y la protección de los inquilinos y responde al porqué en Alemania el sector privado de alquiler tiene estas dimensiones. En 1950 y 1956 también se aprobaron la Primera y Segunda Ley federal de alquileres donde se establecían ayudas directas a los inquilinos de viviendas sociales en base a la renta que podía soportar la familia. En 1965 y 1971 se promulgaron respectivamente la Primera y Segunda Ley de subsidios de vivienda para facilitar el pago de la renta de alquiler en función de los ingresos de cada unidad de convivencia. Como explica Volker Busch-Geertsema (2000) la Ley de Arrendamientos y la Ley sobre Niveles de Alquiler (*Miethöhegesetz*) son los principios legales esenciales para la regulación del mercado privado de alquiler. Ambas leyes son vinculantes a escala nacional. La Ley de Arrendamientos forma parte íntegra del Código Civil y contiene una serie de requisitos indispensables sobre la protección de inquilinos ante la anulación arbitraria de sus contratos de alquiler por parte de los arrendadores. Los contratos de alquiler con limitación temporal válidos, pero la mayoría de los contratos de alquiler del mercado son indefinidos y los avisos de anulación sólo son posibles en caso de infracciones contractuales importantes como el impago del alquiler o por ejemplo, si se necesita la propiedad para uso personal del propietario o sus familiares. En cuanto a las rentas de alquiler en el sector privado que recibe financiación pública, se establece un equilibrio entre el mercado libre y un control del Gobierno federal. La Ley de Arrendamientos prohíbe cualquier forma de cancelación de contratos de alquiler con la finalidad de aumentar dicho alquiler. En el

caso de contratos nuevos, el alquiler es libremente negociable, pero si el alquiler supera el nivel de “*alquiler localmente comparable*” de forma importante se pueden imponer sanciones legales, aunque sea poco frecuente hacerlo. Para determinar el “alquiler localmente comparable” pueden referenciar a dos instrumentos: la encuesta de los niveles de alquiler locales (*Vergleichsmieten*) o mediante ejemplos de alquileres de viviendas de calidad y situación geográfica similares (*Mietspiegel*). Además, también existe como instrumento para el control de precios la limitación del incremento de los alquileres en contratos existentes (*Miethöhegesetz*). Esta no permite que los alquileres se eleven en más de un porcentaje determinado durante un período de 3 años.

Desde el año 2006 el Estado federal ha dejado en manos de los *Länder* la competencia relacionada con la vivienda social, aunque mantiene competencias básicas como la regulación del mercado del alquiler o del sistema de ayudas a la vivienda. Al ser una competencia de los *Länder*, estos deben ser los encargados de financiar e implementar políticas de promoción, conservación, renovación o venta de vivienda social. En este sentido el Gobierno federal dejó de recoger las estadísticas nacionales sobre vivienda social y no existían datos oficiales hasta que el Ministerio Federal de Transporte, Construcción y Desarrollo de la Ciudad respondiendo a una pregunta parlamentaria de la diputada Caren Lay del partido *Die Linke*, el 31 de julio del 2012, informó de que el número de viviendas sociales a finales del año 2010, era de 1.66 millones en toda Alemania (Cornelius et al. 2014), lo que representaba poco más del 4,3% del parque total de viviendas. La dimensión del parque de vivienda social ha sufrido una importante y dramática reducción en los últimos treinta años y continúa la tendencia, como podemos ver en la siguiente tabla:

**Tabla 9: Número de Viviendas Sociales por Länder. Alemania. 2002 – 2010**

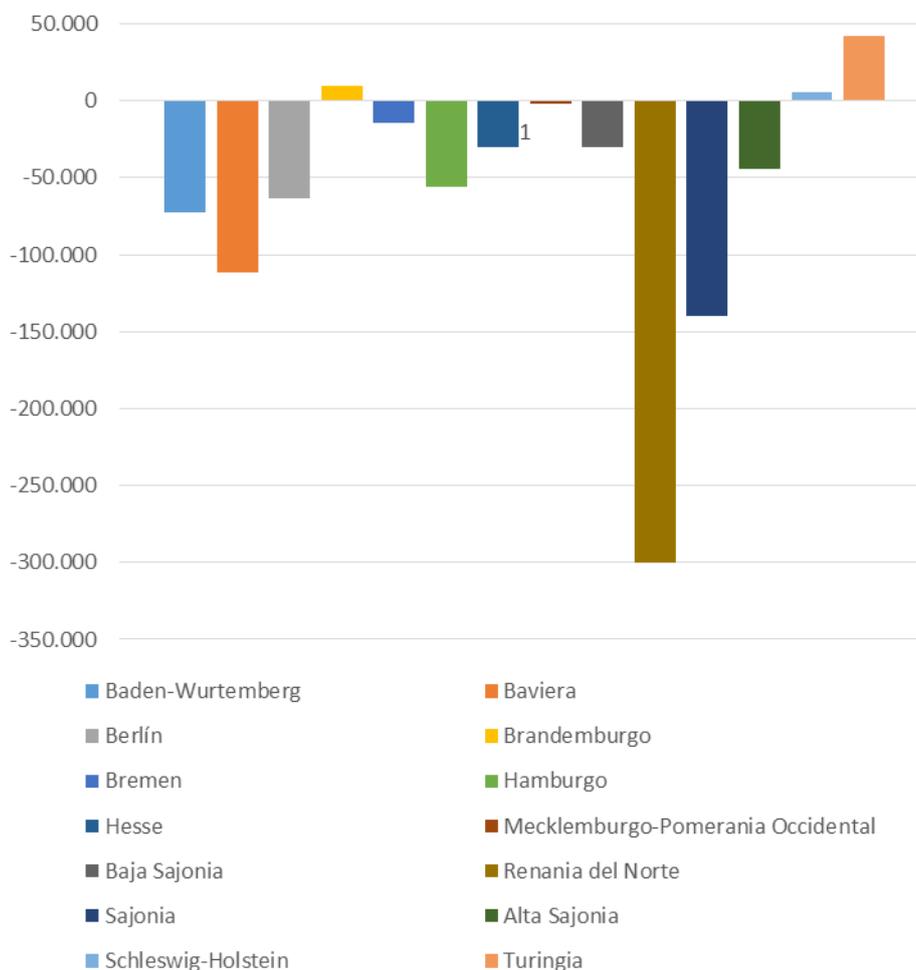
<b>VIVIENDAS SOCIALES POR LÄNDER</b>	<b>31.12.2002</b>	<b>31.12.2010</b>	<b>Variación (%)</b>
Baden-Wurtemberg	137.207	65.000	-52,6
Baviera	272.630	161.000	-40,9
Berlín	277.200	213.442	-23,0
Brandemburgo	29.659	39.700	33,9
Bremen	24.250	10.196	-58,0
Hamburgo	164.128	108.011	-34,2
Hesse	157.793	127.910	-18,9
Mecklemburgo-Pom. Occ.	9.217	7.296	-20,8
Baja Sajonia	114.957	84.755	-26,3
Renania del Norte	844.258	543.983	-35,6
Renania-Palatinado	62.522	61.732	-1,3
Sarre	3.850	2.500	-35,1
Sajonia	223.418	83.303	-62,7
Alta Sajonia	75.595	31.298	-58,6
Schleswig-Holstein	61.060	66.931	9,6
Turingia	12.861	55.090	328,3
<b>TOTAL VIVIENDAS SOCIALES</b>	<b>2.470.605</b>	<b>1.662.147</b>	<b>-32,7</b>

**Fuente: Elaboración propia a partir de Cornelius et al. (2014)**

Como podemos observar en la tabla anterior el parque de vivienda social en Alemania se ha reducido un 32,7% entre los años 2002 y 2010. El *Länder* con un mayor parque de vivienda social, es de la Renania del Norte-Westfalia con 543.983 viviendas sociales en el 2010 lo que representaba también un 32,7% del total del parque de vivienda social en Alemania. Aunque respecto al año 2002, el *Länder* de la Renania del Norte-Westfalia ha reducido las dimensiones del parque en un 35%, con más de

300.000 unidades, lo que lo convierte con el *Länder* que ha reducido más, en número absolutos, el parque de vivienda social.

**Gráfico 5: Reducción en números absolutos Viviendas Sociales por Länder.**  
**Alemania. 2002 – 2010**



**Fuente: Elaboración propia a partir de Cornelius et al. (2014)**

Las reducciones más altas en términos relativos han sido las de los Länder Sajonia (62%), Alta Sajonia (58%), Bremen (58%) y Baden-Wutemberg (52%). Por el contrario, el Länder de Turingia ha incrementado la producción de vivienda social en más de un 300% entre 2002 y 2010 para responder a la crisis económica de su tejido industrial que impactó fuertemente entre 2008 y 2009. Turingia creó ocupación y aumentó el parque de vivienda social para hacer frente a las necesidades residenciales e incremento de pobreza.

En resumen, podemos afirmar que en los último diez años el parque de vivienda social en Alemania se está reduciendo y residualizando en tanto que se ha orientado hacia los colectivos más vulnerables.

### **5.6.1 Obstáculos para el acceso a la vivienda social de las personas sin hogar en Alemania**

La abrupta reducción de las dimensiones del parque de vivienda social desde los años ochenta en Alemania y su orientación desde inicios de los años 2000 hacia los colectivos más vulnerables supuso que en la mayoría de ciudades alemanas desaparecieran las áreas o departamentos de vivienda social, por lo que la asignación de vivienda social recae en muchos municipios en los propietarios y proveedores de vivienda social. Cualquier persona que quiera acceder a una vivienda social debe disponer del certificado emitido por la administración local (*Wohnberechtigungsbesccheinigung* o *WBS*), que es el único elemento de control público ya que para obtenerlo se debe demostrar que los ingresos no superan el límite de ingresos definido (Busch-Geertsema, 2005).

En algunas pocas ciudades todavía se ha mantenido el área de vivienda y desde donde se asignan las viviendas sociales sobre la base de una lista de espera o una combinación de diferentes criterios entre los cuales predomina el límite máximo de ingresos que no se debe superar. El proveedor de vivienda social recibirá diferentes subvenciones en función de los distintos límites máximos de ingresos, que varían de Länder a Länder. Otro criterio de selección puede ser la edad mínima para poder alquilar una vivienda social ya que, si bien en la mayoría de ciudades es de 18 años, la ciudad de Stuttgart sólo acepta personas solteras mayores de 25 en su lista de espera. Una vez se ha accedido a una vivienda social si los ingresos varían la vivienda al alza por un cambio de la situación laboral u otra razón, no se debe abandonar la vivienda aún y superar el límite de ingresos establecido.

Las personas con ingresos bajos o beneficiarios de ayudas sociales pueden solicitar en su administración local los certificados para el acceso a una vivienda social. Las familias en riesgo de desahucio, las personas sin hogar o las personas mayores o con discapacidades tienen, normalmente, derechos de acceso prioritarios. Para evitar que la totalidad del parque de vivienda social se oriente a estos grupos con problemáticas

sociales, los propietarios y proveedores de vivienda pueden solicitar la exención de la obligación de alojarlos, pero deben pagar una cuota para hacerlo. Es decir, en Alemania las administraciones locales permiten a los proveedores de vivienda asignar viviendas sociales a inquilinos sin problemáticas sociales para diversificar los usuarios del parque de vivienda social, pero para ello la administración local cobra una cuota. Esta práctica también provoca que la política de mixtidad social (*social mix*) suponga en muchas ocasiones un obstáculo para el acceso a la vivienda social de ciertos grupos sociales.

Busch-Geertsema (2002a) cita un estudio sobre “La adquisición de vivienda mediante la cooperación” (BBR, 2000) que intentó determinar hasta qué extremos el acceso a la vivienda para colectivos necesitados mejoraba cuando existía una cooperación entre los proveedores de vivienda, los municipios y las entidades sociales proveedoras de servicios. Los objetivos de la cooperación podían variar desde la asignación de vivienda social a solicitantes particularmente vulnerables hasta aumentar las cuotas de influencia en la asignación de vivienda en el mercado privado de alquiler. Se acordaron cuotas fijas o contingentes en aproximadamente un tercio de los casos, mientras que en el resto de municipios se acordaban soluciones “flexibles”. Se les preguntó a los municipios y proveedores de vivienda qué unidades de convivencia eran las más difíciles de alojar y la respuesta fue, en más del 50 por ciento de los municipios, las unidades de convivencia con elevados niveles de endeudamiento (78%), familias numerosas (61%), extranjeros (58%) y personas que precisan apoyo especial (54%). Al mismo tiempo, el estudio también subrayaba que los arrendadores de viviendas no aceptaban ciertos grupos incluso con acuerdos de cooperación entre los diferentes agentes. Estos “grupos de riesgo” concretos eran:

- Hogares con historial de impago de las rentas de alquiler
- Hogares con un endeudamiento excesivo y sin empleo
- Hogares con historial de conductas antisociales
- Personas solas que han estado sin hogar durante períodos prolongados
- Hogares que exhiben comportamientos chocantes, como por ejemplo “punkis”
- Hogares con problemas psicosociales evidentes, como adicción al alcohol o a las drogas.

En este sentido podemos identificar que hay grupos sociales que sufren discriminación en el acceso al mercado de la vivienda, debido a sus características demográficas, económicas y sociales, pero también según su nacionalidad o etnia, por lo que estos

grupos suelen encontrar alojamiento en la vivienda social. Pero hay otros grupos sociales más excluidos que no acceden a una vivienda por ser incapaces de llevar una vida independiente o sufrir problemas de adicciones o salud mental. Dada la estructura y vinculación del mercado privado de alquiler y la vivienda social, estos obstáculos se reproducen de forma importante entre proveedores de vivienda social que muestran una resistencia a aceptar los grupos "de riesgo". Muchos proveedores de vivienda social piden a los solicitantes un certificado en tanto no constan en registros de morosos o un certificado de la propiedad anterior sobre la finalización del contrato sin ningún problema y comprobar así una buena conducta.

Otro obstáculo muy importante en Alemania es la no disponibilidad de vivienda social suficiente para garantizar la provisión de una vivienda alternativa y permanente, lo más rápido posible, en los casos de desahucio o pérdida de vivienda inminente. Esta es la parte más débil de sistema de prevención alemán en la actualidad. La dramática reducción y venta masiva del parque de vivienda social ha reducido la capacidad de los municipios para proporcionar a determinados grupos una solución residencial estable. Algunos municipios mantienen un pequeño stock para hacer frente a estas situaciones a las que ofrecen acceso prioritario, pero actualmente están totalmente saturados. Para ello las administraciones locales intentan proporcionar garantías adicionales a los propietarios particulares para implicarlos en alojar a "grupos de riesgo", pero no es una práctica muy extendida.

También existen obstáculos por las características de la oferta. Es decir, en algunas circunstancias el acceso a la vivienda social de las personas sin hogar se ve dificultado porque mayoritariamente las viviendas sociales se han construido para alojar a familias y la mayoría de personas sin hogar sin acceso a una vivienda están solas. Por otro lado, hay que añadir que, en los últimos años, en función de la zona o región, una parte considerable de la vivienda social no es accesible a las personas sin hogar porque las prestaciones mínimas que reciben no pueden cubrir el aumento de las rentas que está sufriendo el mercado privado de alquiler, que son más altas que el límite "razonable" establecido por el municipio (Evers et al, 2008).

## **5.7 Soluciones residenciales para las Personas Sin Hogar en Alemania**

En Alemania no existe una política específica para abordar el sinhogarismo a nivel federal, pero de la legislación nacional se desprende una fuerte orientación hacia la

prevención del sinhogarismo. En 1987 El Comité permanente de municipios alemán (*Deutscher Städtetag*) publicó un informe recomendando mejoras en los servicios de prevención, argumentando que la responsabilidad de abordar y prevenir el sinhogarismo estaba demasiado difusa y fragmentada dentro de las administraciones locales. Tradicionalmente, en los municipios, el Departamento de Orden Público se encargaba del alojamiento temporal, el Departamento de Vivienda era responsable de las medidas de realojamiento en viviendas permanentes, el Departamento Social asumía la responsabilidad de las deudas de alquiler, y así sucesivamente. El *Deutscher Städtetag* recomendó que las responsabilidades y los recursos (para la prevención, el alojamiento temporal, la administración de albergues, etc., y para la reintegración de las personas sin hogar en los arrendamientos permanentes) debían concentrarse en una oficina que centralizara toda la actividad (*Zentrale Fachstelle*). La prevención debía ser el objetivo prioritario y debían articularse las diferentes intervenciones en base a este.

En los años noventa, siguiendo las recomendaciones del *Deutscher Städtetag*, los preceptos del Código Social relacionados con el apoyo a los casos de deudas por impago de alquiler se establecieron como obligaciones para las situaciones en riesgo inminente de sinhogarismo y para facilitar su implementación, en 1999 se publicó un manual para los municipios que empezaron a reorganizar y mejorar sus servicios de prevención del sinhogarismo. Estas medidas se han complementado en los años recientes con la extensión de servicios de apoyo flexibles en las viviendas para personas en situaciones de riesgo de sinhogarismo y personas sin hogar realojadas.

Si bien desde los años noventa el modelo de intervención social de la administración asume las soluciones residenciales permanentes para personas sin hogar, el acceso prioritario a una vivienda de forma rápida y sin condiciones está poco desarrollado, ya que el enfoque en las políticas de sinhogarismo predominante en Alemania es el “modelo de escalera”. Además, el Sistema de asignación de una vivienda social de forma prioritaria prioriza las familias con menores delante de las personas sin hogar solas.

En Alemania los recursos específicos para las personas sin hogar se contemplan bajo los artículos 67-69 de la Ley federal de Asistencia Social como personas con dificultades sociales especiales. Además, los *Länder* disponen desde el Siglo XIX de normas de orden público (*Ordnungsrecht*), donde el sinhogarismo se define como “una alteración del orden público”, que debe ser restablecido y prevenido por las

actuaciones de los municipios. En esencia, todos los municipios tienen la obligación de ofrecer instalaciones que proporcionen refugio a todas las personas sin hogar. Según Thomas Specht, de la BAG W (2010), la intervención de emergencia a través de proveer refugio se divide principalmente en dos líneas orientadas, por un lado, a las familias y por otro lado a las personas sin hogar solas. Cuando una familia con hijos pierde su vivienda, se les deriva a pisos que cumplen las exigencias mínimas, mientras que las personas solas sin hogar normalmente deben de ir a los centros de alojamiento colectivo de los municipios.

La provisión de instalaciones públicas para familias sin hogar ha cambiado radicalmente de cómo estaban en los años setenta a hoy en día. Muchos municipios derribaron o rehabilitaron los albergues para familias para transformarlos en viviendas sociales permanentes y en otros casos realojaron también a familias en viviendas sociales. Esta política permitió reducir los niveles de sinhogarismo de forma importante. Por otro lado, la provisión de albergues de emergencia para personas sin hogar solas mejoró a un ritmo muy inferior. En Alemania, desde 1970, los grandes albergues de emergencia redujeron su capacidad de plazas pasando de 300 a 50-80 plazas y se eliminaron las grandes salas con literas para alojar masivamente a personas sin hogar, para crear habitaciones con no más de 10 o 20 camas. Hoy en día prevalecen los albergues con habitaciones individuales y con 2-3 camas por habitación, aunque en algún caso puede llegarse a 6 personas, como por ejemplo en invierno. Sin duda sigue habiendo instalaciones públicas que reúnen condiciones ínfimas, sobre todo en las zonas rurales de la parte oriental de Alemania (Specht, 2010).

Según la BAG W alrededor del 75% de los servicios para personas sin hogar ofrecidos por entidades sociales se basan en un enfoque que considera la vivienda como eje central de intervención (*support in housing*), mientras que el 25% restante, reproduce el enfoque de escalera que utiliza la administración pública. Los datos proporcionados por BAG W hacen referencia a una encuesta del año 2003 sobre los servicios de apoyo en vivienda (*support in housing*) donde se contabilizaron en un día, 5.800 personas sin hogar en 261 organizaciones proveedoras de servicios. El 47% de estas personas recibían servicios de apoyo por un tiempo limitado y un 20% compartían vivienda. Pero el 53% restante vivían en viviendas normalizadas con derechos plenos en la forma de tenencia como inquilinos (Busch-Geertsema et al., 2004)

Los éxitos en la reducción de los niveles de sinhogarismo en Alemania entre 1995 y 2008 se debe también al desarrollo de los servicios de prevención del sinhogarismo (Busch-Geertsema y Fitzpatrick, 2008). Como hemos explicado anteriormente la *Deutscher Städtetag* recomendó desde finales de los años ochenta la necesidad de orientar los servicios hacia la prevención. En este sentido la prevención del sinhogarismo se estructuró en base a la concentración de los recursos y las áreas encargadas de prevenir la pérdida de vivienda, de proporcionar alojamiento temporal y realojar a una vivienda permanente. Así se crearon las *Fachstelle zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit* como unidades encargadas de centralizar toda la información relativa a notificaciones de impagos de rentas y desahucios inminentes para poder establecer intervenciones tempranas y proactivas de los servicios municipales en la prevención de los desahucios, pero también analizar las posibles ayudas económicas a costear o la provisión de alojamiento temporal si los esfuerzos de prevención fallan. Por lo tanto, en algunos municipios, existe una unidad especial que concentra las situaciones de personas que disponen de una vivienda y las situaciones de personas que no tienen una vivienda que se ha mostrado eficaz en sus propósitos.

Un estudio reciente ha puesto de relieve la existencia de importantes diferencias en la articulación de estos servicios de prevención entre ciudades grandes y ciudades más pequeñas o zonas rurales (Busch-Geertsema et al, 2014b). El problema específico se da en que las ciudades pequeñas no tienen competencia para administrar directamente las ayudas relacionadas con la prevención de los desahucios reconocidas por la Ley federal de Asistencia Social, gestionadas directamente por el Gobierno federal. Además, en algunos casos las prestaciones que reciben las personas afectadas por los desahucios pueden estar relacionadas con las oficinas de empleo (llamados *job centre, Agentur für Arbeit o Arbeitsamt*) que no están preparadas para los casos de desahucio. En otros casos en las áreas rurales o ciudades pequeñas no hay vivienda social para realojar tanto a familias desahuciadas o a personas sin hogar en situación de calle. Todo ello resta eficacia a la prevención del sinhogarismo.

En algunas ciudades alemanas como Berlín, Bremen, Hamburgo, Stuttgart o Múnich, existen listas prioritarias de acceso a una vivienda social para personas con necesidad urgente de vivienda incluyendo a las personas sin hogar. Los municipios realizan contratos o convenios de colaboración con proveedores de vivienda social para alojar cuotas anuales de personas en situaciones prioritarias. En Berlín el sistema recibe el

nombre de “segmento de mercado protegido” y contempla un sistema de garantías para cubrir el impago de rentas de alquiler o daños en la vivienda, así como los servicios de apoyo de entidades sociales. Una agencia central supervisa y actúa en caso de quejas de los proveedores de vivienda social u otros inquilinos. Aunque los proveedores de vivienda social no cumplan las cuotas establecidas el “segmento” funciona y aloja a miles de personas. La falta de vivienda social para estos casos urgentes hace que, en algunos municipios, las áreas sociales alquilen directamente viviendas en el mercado privado de alquiler durante un cierto tiempo a propietarios particulares, aunque esta solución residencial se utiliza mayoritariamente para casos de alojamiento temporal para familias a las que no se les realiza un contrato de alquiler ordinario sino se pacta un acuerdo de estancia.

En varias ciudades alemanas existen las Agencias Sociales de Alquiler (*Soziale Wohnraumhilfen*) que se crearon a finales de los años ochenta y principios de los noventa para atender el rápido aumento de los niveles de sinhogarismo. Las entidades sociales proveedoras de servicios para personas sin hogar crearon alianzas entre ellas para articular asociaciones proveedoras de vivienda social sin ánimo de lucro con el propósito principal de adquirir el parque de vivienda social que se estaba privatizando y orientarlo a los grupos sociales más vulnerables. Esto dio lugar al desarrollo de varias organizaciones caritativas o de acción social con métodos propios de intervención sobre las personas sin hogar solas. Con el tiempo unas han tendido a construir, otras a intermediar en el mercado privado de alquiler y otras a seguir comprando viviendas.

Así pues, podemos ver como en las ciudades más grandes de Alemania existe un modelo de escalera fuertemente financiado y con amplios y diversificados servicios residenciales para personas sin hogar y con diferentes puertas de entrada a pesar de los esfuerzos de centralización. La ciudad de Múnich por ejemplo estructura sus servicios residenciales para las personas sin hogar de la siguiente manera:

- FAST: Servicios de prevención del sinhogarismo que son centros de acogida y consulta que disponen de equipos de trabajadores sociales (ASA) que ofrecen asesoramiento y asistencia a las personas en riesgo inminente de sinhogarismo, y que están autorizados a intervenir en su nombre. Centralizan la información enviada por propietarios para detectar de forma temprana situaciones de riesgo de deudas de alquiler.

- ASA: Es un servicio formado por trabajadores sociales que visitan a las familias que han incumplido los acuerdos contractuales, para proporcionarles apoyo, planificación económica o consejos para evitar el sobreendeudamiento y la insolvencia. Trabajan conjuntamente con el FAST.
- Servicios de apoyo a situaciones de crisis en relación a problemas de alcohol o drogas supervisados por el departamento de salud del Lander de Baviera.
- Albergues: Los albergues municipales son atípicos permiten estar hasta dos años a la espera de recibir una vivienda social. Hay 6 edificios municipales con 623 camas en total. Cada habitación tiene tres personas o espacio para habitaciones familiares con cocina y lavabo compartido.
- Albergues de emergencia (Clearinghäuser): Son albergues para situaciones de emergencia donde se puede estar máximo 6 meses a no ser que no haya una alternativa más estable. Hay cuatro edificios para estas situaciones.
- Viviendas con servicios de apoyo: Viviendas permanentes con servicios generales de apoyo para facilitar la integración de las personas sin hogar a vivir en ellas.
- Viviendas con servicios de apoyo para grupos específicos: Servicios de apoyo más especializados en función de la problemática de drogadicciones, salud mental. También incluye situaciones de mujeres víctimas de violencia machista (*Lebensplätze für Frauen*).
- Centros de reintegración social: Ofrecen alojamiento temporal y servicios de apoyo para personas con problemas específicos como adicción al juego, o falta de capacidades...

**Tabla 10: Servicios de atención para las personas sin hogar. Múnich**

VIVIENDA INDEPENDIENTE	PISOS MUNICIPALES				PISOS MUNICIPALES ASEQUIBLES	
ALOJAMIENTO CON SERVICIOS FLEXIBLES	PISOS COMPARTIDOS GESTIONADOS POR ONGS (146 PLAZAS)				36 hostales privados: con servicios flexibles de apoyo (2.457 plazas, conectadas a "alojamiento con soporte residencial para grupos específicos")	
ALOJAMIENTO PERMANENTE CON SERVICIOS DE APOYO	CASAS Y PISOS MUNICIPALES					
	Mujeres mayores sin hogar (48 pisos)		Hombres mayores sin hogar (232 plazas)		Hombres con problemas de salud mental (86 plazas)	
ALOJAMIENTO CON SERVICIOS DE APOYO PARA GRUPOS ESPECIALES	DIVERSAS OPCIONES DEPENDIENDO DEL COLECTIVO					
	Espacio para Mujeres (Lebensplätze für Frauen) (25 pisos con acuerdos de tenencia)	Alojamiento de larga duración con servicios de apoyo en psiquiatría (112 plazas)	Madres solas (73 pisos)	Rehabilitación a largo y corto plazo: personas con problemas de salud mental (282 plazas para hombres; 18 plazas para mujeres)	Reintegración social a corto plazo (331 plazas para hombres; 42 para mujeres)	36 hostales privados: con servicios de apoyo flexibles (2457 plazas; conectadas a "alojamiento con soporte flexible").
ALOJAMIENTO CON SERVICIOS GENERALES DE APOYO	NUEVOS PROYECTOS CON UNIDADES PEQUEÑAS DE VIVIENDA, CON SUS PROPIOS ACUERDOS DE TENENCIA					
ALBERGUES PARA PERNOCTAR Y/O RESPUESTAS DE EMERGENCIA	ALOJAMIENTO TEMPORAL CON SERVICIOS DE SOPORTE INTENSIVOS, GESTIONADOS POR ONGs			DIVERSAS INSTALACIONES PARA RESPUESTAS DE EMERGENCIA, DE MÁS LARGO PLAZO		
	1 hombre solo (177 plazas) 2 mujeres (102 plazas)			6 instalaciones municipales (623 camas) 4"Repositorios" (Clearing House) (125 pisos)		
CENTROS DE APOYO PARA SITUACIONES DE CRISIS	PROVISIÓN PARA CRISIS DE DROGAS O ALCOHOL					
SIN SERVICIOS DE ALOJAMIENTO	SERVICIOS DE ASISTENCIA SANITARIA		Centros de día gestionados por ONGs	Labores de divulgación en las calles (equipos de ONGs)	Oficina central de apoyo a las personas sin hogar; asesoramiento social y asistencia social; ayuda para encontrar trabajo y alojamiento	Oficinas de ayuda gestionadas por ONGs
	Cirugía médica móvil	2 cirugías médicas móviles e instalaciones psiquiátricas				
ACOGIDA EN LOS SERVICIOS PARA PERSONAS SIN HOGAR					Provisión de alojamiento	Servicios de alojamiento gestionados por ONGs
APOYO A EVITAR EL SINHOGARISMO / PREVENCIÓN	FAST / ASA					

**Fuente: Traducido de Eurocities (2012)**

- Vivienda con servicios de apoyo específicos. Ofrecen alojamiento a largo plazo para mujeres solas con apoyo psicológico y también para personas con problemas de salud mental.
- Alojamiento permanente con servicios de apoyo a personas sin hogar viejas o con problemas de salud mental. Viven en viviendas pequeñas en un mismo edificio donde hay enfermeras etc...

- Alojamiento con servicios de apoyos flexibles: Se puede dar en tres espacios. En viviendas proporcionadas por entidades sociales, donde las personas tienen sus propias habitaciones, pero comparten servicios de cocina y lavabo. En segundo lugar, en viviendas facilitadas por la administración pero que no disponen de un contrato de alquiler propio. Disponen de un pacto de alojamiento. En tercer lugar, pueden prestarse en hostales privados con estándares de calidad adecuados.
- Viviendas independientes: Algunas personas pueden tener acceso a una vivienda independiente si la realoja la administración. Otras simplemente dejan de recibir los servicios de apoyo flexibles que recibían en la vivienda. Ya sea del mercado privado de alquiler o vivienda social. Pero dispone de su propio contrato de arrendamiento.

En resumen, podemos observar un modelo de escalera fuertemente desarrollado que ofrece una vivienda independiente al final de un itinerario.

## 5.8 Conclusiones

Alemania concibe el sinhogarismo desde las situaciones de emergencia de vivienda en las que se contemplan situaciones de personas que no disponen de una vivienda y las que sí disponen de una, pero que están en riesgo de perderla o las viviendas se encuentran en mal estado. Por ello la definición de sinhogarismo en Alemania es extensa y cubre muchas de las áreas de la Tipología ETHOS.

Los niveles de sinhogarismo se redujeron en Alemania en el periodo 1995 – 2008 debido a una combinación de factores demográficos y migratorios, así como a las medidas de transformación de albergues en viviendas permanentes y a la introducción de intervenciones específicas en la prevención de los desahucios. Desde 2008 vuelven a aumentar, pero de forma desigual en todo el territorio.

El sistema de provisión residencial alemán es atípico en Europa porque la mayoría de la población vive en régimen de tenencia en alquiler. Ello se explica por el papel de la vivienda social y su conceptualización no en base a una propiedad pública sino a un sistema de financiación que cuando finaliza, la vivienda pasa automáticamente al mercado privado de alquiler.

Si bien es cierto que el parque de vivienda social se ha reducido drásticamente en los últimos treinta años, el mercado de alquiler protegido y con precios asequibles ha ayudado a mantener cierta estabilidad. Pero en las zonas con mayor demanda, con unos precios del alquiler elevados y escasez de vivienda social, se están generando importantes tensiones. El sistema de asignación de vivienda social se está orientando a priorizar las situaciones de las personas sin hogar, aunque el constar en un registro de morosos por el impago de deudas de alquiler y la normativa para prevenir la concentración de la pobreza son los mayores obstáculos para acceder a ella.

La escasez de vivienda social genera importantes dificultades para realojar a familias desahuciadas y a personas sin hogar que finalizan el itinerario de inserción a través del modelo de escalera predominante en Alemania. Si bien el sistema de atención al sinhogarismo es extenso y amplio, ofrece predominantemente soluciones residenciales temporales que acaban convirtiéndose en permanentes al no poder garantizar una salida por la escasez de vivienda social.

## **CAPÍTULO VI: SINHOGARISMO Y VIVIENDA SOCIAL EN FINLANDIA**

En este capítulo se describen los elementos que conforman el sistema de acceso de las personas sin hogar a una vivienda social en Finlandia. En primer lugar, se describe el marco jurídico que protege a las personas sin hogar, tanto desde la legislación relativa a la vivienda como desde las normas de bienestar, salud o discapacidad. La definición de sinhogarismo utilizada en Finlandia es amplia y próxima a la tipología ETHOS.

En Finlandia se lleva a cabo una recogida de datos exhaustiva y de periodicidad anual que permite una aproximación precisa a los perfiles de personas sin hogar, así como a la evolución de esta población. Se presentan en este capítulo las tendencias observables a partir de los datos disponibles.

Se describen también las estrategias nacionales para la erradicación del sinhogarismo cronificado y las diferentes herramientas de prevención. Finlandia tiene la particularidad de ser uno de los pocos países que está transformando su sistema de atención a las personas sin hogar eliminando o transformando las plazas de albergues y fomentando el acceso de las personas sin hogar a una vivienda social independiente. Si bien los niveles de sinhogarismo de la población sin hogar cronificada están reduciéndose como consecuencia de las estrategias nacionales, existe el debate si se está produciendo una residualización del parque de vivienda social y la política de sinhogarismo.

### **6.1. El sinhogarismo y su marco legal en Finlandia**

A principios de la década de los años noventa, hubo un gran debate sobre el sistema de derechos fundamentales en Finlandia que culminó en la reforma de la Constitución finlandesa en el año 2000 cuando entro en vigor. Existían múltiples razones para realizar la reforma, pero de acuerdo con el proyecto de ley del gobierno, uno de los incentivos principales era la ambición de dar a los derechos humanos en los tratados y convenios ratificados por Finlandia una base legal fuerte en el sí de la Constitución de Finlandia. Aunque garantizar la inviolabilidad de la dignidad humana y los derechos de la persona es la base de la Constitución, se quería fortalecer el caso relativo a los derechos económicos, sociales y culturales entre los que se encuentra la vivienda

(Helenelund, 2008). Para ello el artículo 19 de la Constitución de Finlandia (731/1999) incorporó el derecho a la vivienda explicitando que los poderes públicos tienen el deber de promover el derecho a la vivienda de todos los ciudadanos, incluyendo el derecho al alojamiento si la vida o la salud corren peligro sin él. Ciertamente los medios empleados para satisfacer este derecho fundamental no están regulados, de modo que estas disposiciones no establecen un derecho subjetivo a la vivienda (Fredriksson y Pätäri 2006), aunque las personas con discapacidad grave y las situaciones que afectan el bienestar infantil son prioritarias. De hecho, los jóvenes que han sido puestos bajo la tutela del Estado son el único grupo social que tiene reconocido un derecho subjetivo y exigible a la vivienda.

En Finlandia el marco legislativo del sinhogarismo se dibuja bajo la normativa de vivienda. Las medidas para combatir y mejorar la situación residencial de las personas sin hogar se recogen en la legislación de vivienda, particularmente en la sección quinta de la Ley del desarrollo de las condiciones de vivienda (919/1985), donde se establece que los municipios tienen la obligación de desarrollar las condiciones de vivienda en su área para que puedan proporcionar una vivienda razonable a las personas que se encuentran sin hogar en esta y no sean capaces de encontrar un vivienda por ellos mismos sin ninguna dificultad. Por otro lado, la Ley de Salud Mental (1116/90) establece que una persona que sufra problemas de salud mental o de algún tipo de trastorno se le debe proporcionar una vivienda asistida, o con servicios de apoyo adecuados, para su necesaria rehabilitación médica o social. Esta vivienda debería organizarse en cooperación con el área de bienestar social del municipio en cuestión. Asimismo, los jóvenes y las familias que requieran servicios de bienestar tienen el derecho a mejorar sus condiciones residenciales y su situación se contempla en los criterios de adjudicación para viviendas sociales. Los jóvenes que han sido acogidos por los servicios sociales disponen de prioridad en el acceso a una vivienda social cuando llegan a la mayoría de edad (18 años). También es importante destacar que la Ley de Bienestar Social (710/1982) establece que los servicios a domicilio (asistencia domiciliaria o viviendas tuteladas) se ponen a disposición de las personas que, por razones especiales, necesitan de ayuda o asistencia en relación con la organización de la vivienda o con sus condiciones de vida (Fredriksson y Pätäri, 2006).

En Finlandia la legislación social a nivel nacional contempla el "principio de necesidad" de forma transversal. La Ley de Bienestar Social (710/1982), incluye información sobre los "servicios de vivienda" entendidos como "servicios sociales" (artículos 17 y 22-23). Hay dos tipos de servicios de vivienda, "Viviendas con servicios" y "alojamientos con

apoyo". La disposición que establece quién tiene derecho a "servicios de vivienda" no es muy precisa. Según al artículo 17 los "servicios de vivienda" se proporcionan en el caso de personas que, por razones especiales, necesitan ayuda y apoyo para mejorar sus condiciones de vida. Los pacientes de salud mental son un grupo que tiene derecho subjetivo a los "servicios de vivienda" y la interpretación actual del artículo 5.2 de la Ley de Salud Mental (710/1990), es que este derecho individual es sólo para pacientes con problemas de salud mental cronificados. Esto también se ha puesto en práctica a través de la Ley de Discapacidad (759/1987). Un grupo de población más difícil son las personas con problemas de drogadicción. De acuerdo con la Ley de cuidado sobre el consumo abusivo de sustancias (41/1986), la política de vivienda debe ser el mecanismo principal para conseguir una vivienda, incluso para personas con graves problemas de drogadicción. Si existe una necesidad local para ello, las "viviendas con servicios" y los "alojamientos con servicios" pueden dedicarse a personas con problemas de abuso de sustancias de forma prioritaria. Los albergues nocturnos pueden orientar a cubrir esta situación si es necesario, pero a inicios de los años 2000 eran soluciones residenciales a largo plazo (Helenelund, 2008). Según los estándares del sistema de derechos humanos los albergues sólo pueden ser soluciones a corto plazo. El Comité de Derechos Sociales ha señalado explícitamente en su jurisprudencia que los albergues no son un estándar de vivienda aceptable según el artículo 31 de la Carta Social Europea Revisada ya que mantener a las personas en la marginalidad es una violación a la dignidad humana de acuerdo con el artículo 30 de la Carta Social Europea Revisada (Kenna, 2006). Finlandia ratificó la Carta Social Europea Revisada en el año 2002 y el protocolo Adicional de Reclamaciones Colectivas en 1998, aceptando específicamente el artículo 31 sobre el derecho a la vivienda. Como consecuencia de la reforma de su Constitución e implementación de los tratados y pactos internacionales en derechos humanos, Finlandia elaboró una Estrategia Nacional para la reducción del sinhogarismo cronificado en los años 2008-2011 sobre esta base jurídica.

## **6.2. Conceptualizando el sinhogarismo en Finlandia**

Después de la Segunda Guerra Mundial el sinhogarismo se concentró en las ciudades finlandesas. La transformación económica y social en el ámbito rural y el desarrollo de las nuevas ciudades, con una creciente demanda de fuerza de trabajo en estas, generaron movimientos migratorios internos importantes. Entre los años cuarenta y cincuenta se hizo frente al sinhogarismo mediante la construcción de albergues

temporales. Los usuarios de estos tendían a ser jóvenes con trabajo. El importante déficit de vivienda hizo que los albergues de carácter temporal acabaran siendo permanentes. A finales de los años sesenta el perfil de las personas usuarias de los albergues cambió. Se identificaban formas de pobreza y exclusión severa, marcadas por el paro, el alcoholismo y otros problemas de salud, con un denominador común de personas con escasas relaciones sociales (Kärkkäinen, 1996). Así surgió en el debate público un estereotipo de personas sin hogar al que se llamaba “*pultsarí*” (borracho sin hogar).

Las investigaciones de los años setenta y mitades de los ochenta mostraban a las personas sin hogar como resultado de procesos de exclusión y de una subcultura de consumo abusivo de alcohol y drogas a las que había de responder mediante la provisión de servicios de salud y de rehabilitación. No se articularon medidas específicas en la política de vivienda orientadas a la problemática del sinhogarismo, sino que esta se entendía como un problema de salud, consumo de alcohol y drogas. A mediados de los años ochenta las personas usuarias de albergues eran personas mayores o personas que buscaban alojarse por una o dos noches. Las personas sin hogar jóvenes que se alojaban con amigos o familiares aumentaron de forma importante y estable. En este sentido se produjo un cambio en la estructura y los perfiles del sinhogarismo que obligaba a una re-conceptualización de la problemática y las formas de intervención. El sinhogarismo pasó a ser considerado más como un denominador común para personas en una situación social diferente y no como el principal determinante de los problemas sociales. Los servicios relacionados con el abuso de sustancias no eran suficientes y los albergues no resolvían la situación de las personas sin hogar, que cada vez más, optaban por vivir con familiares, amigos o conocidos. Por todo ello la vivienda adquirió un papel principal en el abordaje del sinhogarismo. A inicios de los años ochenta se introdujo el “sistema de servicios de vivienda” como una medida de bienestar y de vivienda para cubrir las necesidades de las personas sin hogar y tubo importantes resultados positivos en la reducción del sinhogarismo y la necesidad de albergues.

En Finlandia el concepto de “sin hogar” (*koditon*) no se usa en la legislación. En su lugar, se emplea siempre el concepto de “sin vivienda” (*asunnoton*). Una persona “sin vivienda” es una persona con una necesidad residencial, pero cuya condición puede ir asociada a muchos otros problemas. Como ya hemos visto ni el concepto de sin vivienda (*asunnoton*) ni el concepto de sin hogar (*koditon*) se plasman en la legislación de bienestar social y de sanidad. La razón para ello es que la legislación no identifica

específicamente la obligación de prestar servicios a personas sin hogar, sino que en lugar de ello se las trata como usuarios de la prestación de un servicio en un contexto más general. Por consiguiente, aunque el concepto de “sin hogar” hace referencia a la responsabilidad de la autoridad en materia de vivienda, las autoridades de bienestar social prestan la mayor parte de servicios de bienestar social, incluidos algunos “servicios de vivienda” como elemento de prestación de asistencia para personas sin hogar. En la práctica, los servicios a personas sin hogar son prestados en parte por los servicios municipales de bienestar social, por servicios sanitarios y por agencias voluntarias que se especializan en estas áreas. Las autoridades de vivienda y las asociaciones de vivienda proporcionan alojamiento, pero muy raramente medidas de asistencia de ningún tipo.

El Centro de Desarrollo y Finanzas de la Vivienda de Finlandia (*Asumisen rahoitus- ja kehittämisskeskus – ARA*) es el órgano de máxima responsabilidad para la implementación de la política de vivienda en Finlandia y está integrado en el Ministerio de Medio Ambiente. El ARA realiza anualmente una encuesta sobre el mercado de la vivienda que recoge la situación de las personas sin hogar a las que define bajo las siguientes categorías:

- Personas que viven en la calle, en portales, en albergues nocturnos, etc.
- Personas que viven en otros refugios o hostales o en casas de huéspedes para personas sin hogar.
- Personas que, por falta de una vivienda, viven en centros de asistencia o en otras unidades de alojamiento pertenecientes a autoridades de bienestar social, centros de rehabilitación u hospitales.
- Presos en vías de ser excarcelados que no disponen de vivienda.
- Personas que viven temporalmente con familiares o allegados por falta de una vivienda propia.
- Familias y parejas que se han separado o que están alojadas en una residencia temporal por falta de vivienda.

En la Estrategia Nacional para la reducción del sinhogarismo cronificado o de larga duración (2008 – 2011), se define el concepto de “larga duración” como sufrir estas situaciones durante un periodo prolongado, cuando se corre el riesgo de sufrirla, por razones sociales o de salud, por un periodo de más de un año, o si la persona ha sufrido recurrentemente una falta de hogar durante los últimos tres años. Aunque

inicialmente la interpretación del sinhogarismo de larga duración fue diferente entre los municipios que debían operativizar la definición, en los últimos años se consensuó el término y se estableció que aproximadamente que un tercio de las personas sin hogar en Finlandia se encontraban en situación cronificada (ARA, 2015).

Sirkka-Liisa Kärkkäinen (2005) realiza una aproximación de las categorías del sinhogarismo en Finlandia de acuerdo con la Tipología ETHOS donde podemos ver que hay ciertas similitudes. Las encuestas del ARA recogen el número de personas sin hogar en situación de calle, aunque reconocen que es difícil estimar con precisión el número, porque algunas no acuden a los servicios y albergues de asistencia básica. Tradicionalmente las personas sin techo no querían alojarse en albergues y mayoritariamente, preferían alojarse con familiares, amigos o allegados, especialmente los más jóvenes. Muchas personas sin techo van de un sitio a otro, permaneciendo en ocasiones en un albergue durante un par de noches o algunos días, para después pasar a un alojamiento temporal junto a familiares o allegados o a un hostel por un periodo breve de tiempo o incluso para ir a dormir en la calle, lo que, con el clima finlandés, significa dormir en vestíbulos o escaleras de edificios o en varios tipos de refugios o lugares no preparados para alojar a nadie. También hay un pequeño número de personas sin hogar que viven en el bosque en sus propias cabañas. Los albergues de baja exigencia disponen de instalaciones de buena calidad y su tarea consiste en proporcionar servicios sociales básicos y conectar a los usuarios a otros servicios o tratamientos, así como hacia los servicios de vivienda. En Finlandia no hay albergues de emergencia específicos para familias, pero los albergues para mujeres se utilizan para emergencias de mujeres con niños.

En la categoría de “sin vivienda” podemos ver como si bien los “hostales de corta estancia” para personas sin hogar están bien acotados, la subcategoría de “alojamientos temporales” es difícil de definir con exactitud. Tradicionalmente, los hostales eran la principal solución residencial para personas sin hogar. La mayoría de los hostales para personas sin hogar están gestionados por entidades sociales, aunque también hay hostales gestionados por empresas privadas y agencias municipales de bienestar social. Los trabajadores sociales municipales visitan la mayor parte de los hostales que financian y controlan sus estándares de calidad. Por consiguiente, el municipio realiza un cierto control sobre la calidad de la prestación de servicios. El “alojamiento temporal” no es un recurso específico y recoge situaciones en que personas o familias están viviendo temporalmente en un apartamento sin contrato permanente, normalmente cedido por las autoridades municipales o por una

entidad social o, a veces, con menos frecuencia, puede ser una habitación de hostel. Las familias sin hogar suelen ser alojadas en viviendas temporales, a menudo consideradas como recursos para situaciones “de crisis”, mientras esperan a recibir una vivienda normal, ya sea independiente o asistida. Una parte de las familias sin hogar viven en albergues de mujeres y otras familias sin hogar se alojan temporalmente con familiares, especialmente en el caso de familias inmigrantes (Kärkkäinen, 2005).

En Finlandia, los albergues para mujeres se incluyen en el número de personas en instituciones (Busch-Geertsema et al, 2014a). A veces es difícil para las áreas de bienestar social encontrar una vivienda adecuada para las familias y, por consiguiente, la madre y su hijo deben quedarse más tiempo en el albergue. Estos casos no se incluyen en las cifras de familias sin hogar que realiza la Encuesta sobre el Mercado de la Vivienda del ARA. Los solicitantes de asilo no se contabilizan como personas sin hogar mientras permanecen en centros de asilo estatales o en circunstancias reguladas de otro modo. Si se acepta la solicitud de asilo, el municipio de la localidad correspondiente se encarga de proporcionarle una vivienda al solicitante.

La categoría de “presos a punto de ser excarcelados y que no disponen de vivienda” incluye a presos que serán puestos en libertad en un plazo máximo de dos meses y no disponen de una vivienda al salir. La Encuesta sobre el Mercado de la Vivienda del ARA, recoge una estimación de los municipios sobre los casos que estos tienen constancia, por lo que probablemente es posible mejorar la calidad de estos datos. De hecho, en el 2003 se produjo una variación estadística que impactó en los niveles de sinhogarismo. Normalmente se recogían los datos anuales para la encuesta del 15 de noviembre y a partir del 2003 se pasó a contabilizar la población que ese día se encontraba en esta situación. La categoría “personas que, por falta de una vivienda, viven en centros de asistencia o en otras unidades de alojamiento pertenecientes a autoridades de bienestar social, centros de rehabilitación o hospitales” incluye a aquellos que viven en unidades de vivienda o en hogares para personas con problemas de adicción, en varios tipos de viviendas asistidas o en que se proporcionan cuidados de tipo institucional, porque carecen de vivienda propia. Las unidades de vivienda asistida, en que se supone que una persona vivirá durante un periodo más largo, no se incluyen en esta categoría. Sin embargo, es bastante difícil obtener cifras exactas sobre esta categoría en particular. Hay personas que viven en residencias asistenciales porque no disponen de una vivienda adecuada y otras que residen allí porque sí necesitan asistencia. Es el personal laboral el que define si una persona

permanece en el centro por falta de una vivienda. Por consiguiente, las cifras se basan también en una estimación realizada por las autoridades municipales para la encuesta en concreto. Finalmente, los “alojamientos para personas sin hogar con asistencia de especialistas” es la principal subcategoría que recoge las personas sin hogar que no son consideradas capaces de vivir independientemente. El alojamiento se les proporciona para un plazo definido o para una estancia más larga. Si esta forma de vivienda es apropiada para una persona, se deja de considerar que es una persona sin hogar (sin vivienda). Sin embargo, si necesita permanecer en este tipo de alojamiento más de lo necesario, por falta de otras opciones (por ejemplo, por la insuficiencia de viviendas independientes o asistidas), se considera que está sin vivienda.

En referencia a la categoría de “Vivienda Insegura” podemos ver como las personas que viven “temporalmente con familiares o amigos (no por voluntad propia)” son recogidas estadísticamente por la Encuesta sobre el Mercado de la Vivienda del ARA. Estas son personas que, de acuerdo con la información o las estimaciones del municipio, viven temporalmente con familiares o amigos por la falta de una vivienda o que van pasando de una a otra. Este ítem no incluye a los jóvenes que viven en la vivienda de sus padres (Kärkkäinen, 2005). Esta subcategoría puede solaparse con las personas que están “viviendo en una vivienda sin derecho legal a ocuparla (en parte o en su totalidad)”, es decir, aquellas que comparten una vivienda o realquilan una habitación. Sobre esta categoría no hay información a no ser que llegue a manos de la administración local. Respecto a los desahucios y ejecuciones hipotecarias se dan muchos casos donde las personas o familias abandonan la vivienda antes lo que dificulta el recuento estadístico y la previsión de políticas públicas preventivas en este sentido. Por otro lado, no se tiene en cuenta como subcategoría de “Vivienda insegura” aquellas situaciones donde se “vive bajo la amenaza de violencia por parte de la pareja o la familia”.

Las situaciones de personas o comunidades que vivan en caravanas o cabañas en el bosque no se contemplan como categoría de Vivienda Inadecuada, sino que se consideran una situación de Sin Techo (Busch-Geertsema et al, 2014a). Así pues, la categoría de vivienda inadecuada se basa en las subcategorías de infravivienda y sobreocupación. En el primer caso, la información disponible no tendría por qué asimilarse a situaciones de sinhogarismo ya que las autoridades sanitarias prohíben el uso de una vivienda como residencia si esta no es adecuada para tal fin. En el caso de sobreocupación extrema, existen diferentes criterios de clasificación. Normalmente se emplea el criterio de acuerdo con el cual una vivienda sufre sobreocupación si aloja a

más de una persona por habitación, teniendo en cuenta que la cocina no entra en el cómputo de habitaciones (Kärkkäinen, 2005).

Recientemente se ha publicado una investigación sobre personas sin hogar en Helsinki (Koistiainen y Laakso, 2015) sobre las entradas y salidas a los procesos de sinhogarismo de 250 personas sin hogar. La investigación muestra cuáles fueron los lugares más comunes para alojarse durante los procesos sinhogarismo:

- Alojarse en casa de un amigo, familiar o allegado como mínimo durante un tiempo (43%)
- Alternar por breves periodos de tiempo viviendas de diferentes amigos, allegados y familiares (34%)
- Alojarse en la vivienda de una persona conocida (22%)
- Quedarse con los padres (19%)
- Permanecer con conocidos ocasionales (14%)
- Dormir a la intemperie en el espacio público, usando contenedores de basura, parques, escaleras, etc. (11%)
- Dormir en un coche (8%)
- Servicios de alojamiento para las personas sin hogar (7%)

Esto nos muestra como las situaciones residenciales de las personas sin hogar son muy variables a lo largo de toda la Tipología ETHOS y la definición finlandesa. También invita a la reflexión sobre los servicios de alojamiento para las personas sin hogar ya que esta es la última opción escogida. También se puede identificar la correspondencia de estos porcentajes con la presencia de estas situaciones en las estadísticas anuales que realiza cada 15 de noviembre el Gobierno finlandés y que comentamos en el apartado 6.4.

### **6.3. Factores de riesgo y perfiles del sinhogarismo en Finlandia**

En la primera década de los años 2000 el perfil de personas sin hogar eran mayoritariamente hombres solteros (Hytönen, 2005). En el ámbito nacional, el número de mujeres (20%) y el de jóvenes sin hogar (20%) permanecieron casi inalterados. Según Kärkkäinen (2005) el estereotipo de mujer sin hogar era de mujer soltera con hijos, pero que ya no viven con ella y con un problema de alcoholismo u otras sustancias. El número de mujeres usuarias de servicios relacionados con la adicción

se incrementó considerablemente a finales de los años noventa y eran mujeres cada vez más jóvenes.

Aunque en Helsinki existía una tendencia creciente al sinhogarismo entre las mujeres y los jóvenes, según el informe de Hytönen (2005), las estadísticas de la oficina municipal dedicada a las personas sin hogar mostraban que el 82% de las personas sin hogar eran hombres y que el 92% eran solteros. Cerca del 20% de los usuarios tenían menos de 30 años de edad y el 74% se encontraba en el grupo de 30-59 años. La mayoría de las personas sin hogar estaban desempleadas (56%) o eran pensionistas (20%), mientras que solamente el 2% trabajaba. El nivel educativo era relativamente bajo: más de la mitad de los usuarios tenían solamente educación básica o menos; el 18% contaban también con formación ocupacional; y el 7,5% de los usuarios eran inmigrantes. En Finlandia, a inicios de los años 2000, la necesidad de vivienda entre la población inmigrante se consideraba en general un problema marginal pero creciente (Mikkonen y Kärkkäinen, 2003).

Por otro lado, fruto de las investigaciones sobre el concepto de “sinhogarismo cronificado” que se encuentra en la base de la estrategia nacional finlandesa se puede decir que el perfil principal de las personas sin hogar de larga duración son hombres, divorciados, de mediana edad o más; sin estudios y de clase obrera o desempleados; autóctonos con problemas de alcoholismo y/o salud mental; y un largo historial de fracasos en los tratamientos y en la búsqueda de vivienda (Kettunen, 2010).

En la última encuesta disponible realizada por el ARA del año 2014 se determina que, en contraste con el aumento constante y continuado de la población sin hogar inmigrante, en el año 2014 se produjo una caída del 25% en el número de inmigrantes sin hogar. También hubo una caída en el número de familias de inmigrantes sin hogar; de alrededor del 53% del número total de familias sin hogar. En cuanto a los jóvenes, alrededor del 23% de todas las personas sin hogar eran menores de 25 años en 2014. La proporción de mujeres y niños sin hogar era casi lo mismo. En comparación con el año 2013, la proporción de menores de 25 años se redujo en casi un 14% y las mujeres en aproximadamente un 9%. El número de personas sin hogar jóvenes y mujeres se ha mantenido estable durante más de diez años (ARA, 2015).

En la investigación de Koistiainen y Laakso (2015) sobre las entradas y salidas en los procesos de sinhogarismo elaborada sobre la experiencia de 250 personas sin hogar

de Helsinki se destacan que los factores más comunes identificados como causantes de las situaciones de sinhogarismo fueron:

- El divorcio (21%)
- Razones externas a la persona, por ejemplo, la finalización del contrato de alquiler (18%)
- Cambio de residencia desde otro municipio para estudiar, buscar trabajo o por una relación personal (12%)
- Desahucio (7%)
- Abandono de la vivienda por un aumento del alquiler (6%)
- Abandono de la vivienda de la infancia (5%)

Por otro lado, los factores desencadenantes que identificaron las personas entrevistadas fueron:

- Problemas económicos (25%)
- Desempleo (20%)
- Divorcio (20%)
- Problemas de salud mental (12%)
- Abuso de drogas (10%)
- Deudas (8%)
- Riñas con los padres (8%)

#### **6.4. Datos sobre el sinhogarismo en Finlandia**

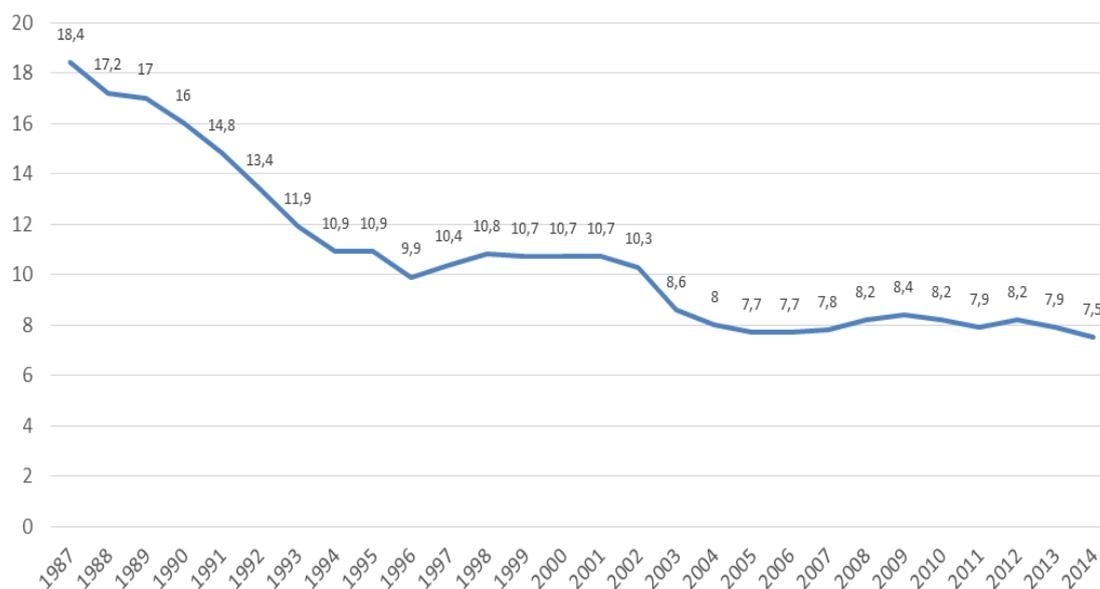
Durante muchos años, Finlandia ha sido un país pionero en medir y reducir los niveles de sinhogarismo. El ARA tiene la responsabilidad de presentar un informe sobre los niveles de sinhogarismo basándose en una encuesta anual sobre el mercado de la vivienda que realiza cada 15 de noviembre a partir de la información proporcionada por los municipios. El estudio lo realizan los municipios, y se han recogido estadísticas desde 1987. A pesar de la variación en los métodos municipales de cálculo, el caso finlandés es uno de los ejemplos más interesantes para mostrar como la recogida de información anual es imprescindible para la evaluación de las políticas públicas objeto de análisis (Busch-Geertsema, 2010b). La encuesta anual del ARA tiene algunas limitaciones como, por ejemplo, que no todos los municipios usan las mismas técnicas y fuentes estadísticas para responder las preguntas del cuestionario sobre

sinhogarismo a pesar de ello es un instrumento válido para monitorear las políticas de sinhogarismo.

A finales de la década de los ochenta, los datos estadísticos mostraban que había 18.480 personas sin hogar en Finlandia y en el 2014 su cifra ha descendido hasta 7.534 personas. El año 1987 fue el Año Internacional para alojar a las Personas Sin Hogar declarado por Naciones Unidas y por ello, desde ese año, la política para abordar el sinhogarismo en Finlandia ha tenido como eje central facilitar el acceso a la vivienda de las personas sin hogar.

El número de personas sin hogar se redujo a la mitad entre los años 1987 y 1995, en parte por el desarrollo general de los mercados de vivienda y el fomento de la vivienda social y en parte por la introducción de los servicios de vivienda que son entendidos como servicios sociales y que contemplan viviendas independientes con servicios de apoyo para las personas sin hogar y unidades de alojamientos comunes con servicios de apoyo especializados.

**Gráfico 6: Evolución de las personas sin hogar (En miles). Finlandia. 1987 – 2014**

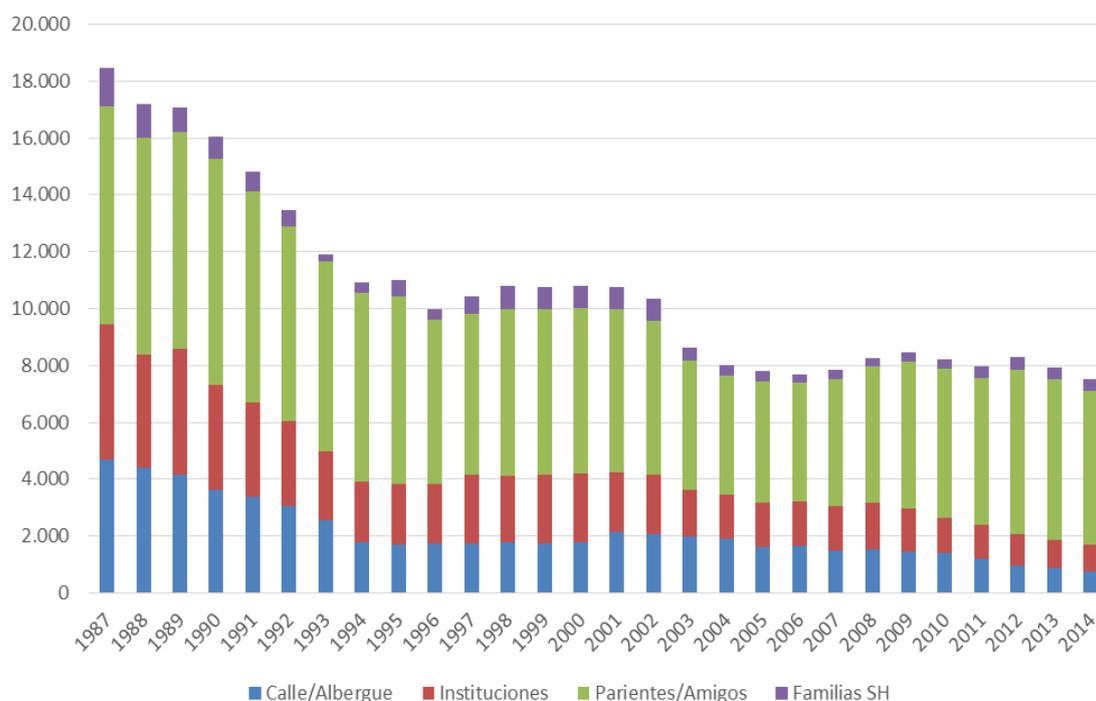


**Fuente: Elaboración propia a partir de ARA (2009, 2013, 2015)**

A partir de mediados de la década de los noventa, la reducción en el número de personas sin hogar se ralentizó hasta inicios de los años 2000 cuando empezaron a

desarrollarse programas específicos (estrategias) para la reducción del sinhogarismo centradas en tres de las ciudades más pobladas y basadas en el incremento del parque de vivienda social y unidades de alojamiento con servicios de apoyo. Una parte de la caída más aguda en el año 2003 se explica también por ajustes estadísticos relacionados con las salidas de la población institucionalizada y presa, la cual era contabilizada hasta el momento en datos anuales y a partir de entonces solo se contabilizan las personas en esta situación el 15 de noviembre. Este conjunto de variables rompió la barrera de las diez mil personas sin hogar y los niveles de sinhogarismo se estabilizaron entorno a las 7.000 personas.

**Gráfico 7: Evolución de las personas sin hogar según categorías. Finlandia. 1987 - 2014**



**Fuente: Elaboración propia a partir de ARA (2009, 2013, 2015)**

Pero en el periodo 2007 – 2009 se produjo un ligero aumento de los niveles de sinhogarismo basado sobre todo en la categoría de personas sin hogar alojadas con familiares, amigos o allegados. El año 2006 fue un año electoral donde se replanteó cual debía ser la política de vivienda del país, en un contexto subida de precios en el mercado de la vivienda y que afectó a los niveles de producción de vivienda social. El análisis realizado concluía que en todos estos años de programas específicos de reducción del sinhogarismo basados en el fomento del acceso a una vivienda social ya

se habían alojado a la mayor parte de personas sin hogar con perfiles menos conflictivos. Existía un grupo de personas sin hogar que no accedía a la red de albergues con una situación más cronificada y con importantes problemas de salud. De acuerdo con el cuestionario sobre el mercado de la vivienda del ARA, en el año 2007, de media, un 52% de las personas sin hogar habían residido en alojamientos temporales o institucionales y un 54% se podían clasificar como personas sin hogar de larga duración, aunque las estadísticas variaban considerablemente entre municipios (Tainio y Fredriksson, 2009).

En este sentido se han articulado las Estrategias Nacionales para la reducción y eliminación del sinhogarismo de larga duración para los periodos 2008-2011 y 2012-2015, llamadas *PAAVO I* y *PAAVO II* con el objetivo de resolver específicamente dichas situaciones. Los objetivos concretos eran conseguir reducir a la mitad en el año 2011 los niveles de personas sin hogar cronificadas en situación de calle y erradicar dicha situación para el 2015 en base a la implementación de la metodología *Primero Vivienda (Housing First)*.

Si bien entre los años 2008 y 2011 se produjo una intensa reducción del número de personas sin hogar y especialmente de personas sin hogar en situación de calle, entre 2011 y 2012 se produjo un ligero aumento atribuido en base a los niveles de sinhogarismo de personas alojadas con familiares, amigos o allegados atribuible a la residualización de la política de vivienda social y sinhogarismo y por ello en las *PAAVO II* se decidió introducir medidas específicas de prevención del sinhogarismo basadas tanto en la prevención de los desahucios como en la salida de los presos y personas de instituciones.

## **6.5. Estrategias o políticas para la erradicación del sinhogarismo en Finlandia**

En Finlandia, las estrategias contra el sinhogarismo durante muchos años se han orientado a solucionar las necesidades residenciales de las personas sin hogar. Combatir el sinhogarismo ha sido uno de los objetivos de los programas de diferentes gobiernos, y ha habido planes de acción tanto en el ámbito nacional como regional en el área metropolitana de Helsinki. El número de personas sin hogar ha descendido considerablemente entre 1987 y 2014, pero a mediados de los años 2000 se consideró que las personas sin hogar más vulnerables habían quedado excluidas de estas

políticas de alojamiento. Hytönen (2005) afirmaba que aún y asumiendo ciertas deficiencias, las tendencias generales del sinhogarismo en Finlandia estaban muy claras:

- En Finlandia, el número de personas sin hogar estaba descendiendo;
- El sinhogarismo estaba concentrado en la región de la capital y en los centros de crecimiento;
- Unos servicios de asistencia suficientemente intensivos serán cruciales para lidiar con el problema en el futuro.

En el 2005 se estimó que solamente a un tercio de las personas sin hogar residentes en el área metropolitana de Helsinki podían ser ayudadas proporcionándoles un alojamiento. Las personas sin hogar cronificadas o de larga duración, con múltiples problemas salud necesitaban otro tipo de medidas especiales para cambiar su situación y por ello se elaboró la Estrategia Nacional para la reducción del sinhogarismo 2008 – 2011 (*PAAVO I*).

El Programa para reducir el sinhogarismo de larga duración (2008-2011) estuvo liderado por el Ministerio de Medioambiente y su ejecución cuenta con la participación del ARA (Centro de Desarrollo y Finanzas de la Vivienda), el Ministerio de Asuntos Sociales, el Ministerio de Justicia y la RAY (Asociación del Juego), así como de entidades sociales proveedoras de servicios para personas sin hogar. El programa se desarrolló en las diez ciudades con mayores porcentajes de población sin hogar (Helsinki, Espoo, Vantaa, Tampere, Turku, Lahti, Jyväskylä, Oulu, Joensuu y Kuopio). El objetivo cuantitativo de la *PAAVO I* era reducir a la mitad el número de personas sin hogar cronificadas mediante la creación de soluciones residenciales estables y permanentes. Para ello se contemplaba la creación de 1.250 viviendas sociales nuevas y unidades con servicios de apoyo para alojar a las personas sin hogar cronificadas en los diez municipios. El reto principal era la conversión del sistema de albergues a un sistema estructurado bajo los principios de Primero Vivienda (*Housing First*) tratando de erradicar, reemplazar y transformar las habitaciones compartidas de los albergues en unidades de vivienda con tenencias permanentes y servicios de apoyo. La estrategia contemplaba también la puesta en marcha de servicios de vivienda orientados a la prevención y programas de vivienda específicos para prevenir el sinhogarismo entre jóvenes.

La estrategia *PAAVO I* fue financiada con cerca de 200 millones de euros de los cuales el Gobierno financió 170 millones, los municipios 10 millones de euros y la Asociación del juego lo hizo con 20,5 millones de euros más. De la financiación estatal cerca de 80 millones de euros se orientaron a la promoción de vivienda vehiculada por el ARA y 10,3 millones del Ministerio de Asuntos Sociales específicamente para los servicios de apoyo.

Los resultados de la estrategia *PAAVO I* fueron reducir los niveles de sinhogarismo de larga duración en un 28% entre los años 2008 y 2011. Al final del 2011, se habían proporcionado a la estrategia un total de 1.519 viviendas sociales y unidades de vivienda con servicios de apoyo en las diez ciudades involucradas en la estrategia y la conversión del sistema de albergues en unidades bajo los principios Housing First fue el elemento crucial para conseguir los resultados.

La primera evaluación de la estrategia puso de relieve que el objetivo cuantitativo de reducir el número de personas sin hogar cronificadas a la mitad en el año 2011 no se consiguió. Además, entre 2008 y 2009 el número total de personas sin hogar en Finlandia se incrementó marginalmente. En más de la mitad de las ciudades sujetas al programa (Vantaa, Lahti, Kuopio, Joensuu, Jyväskylä y Espoo), el número de individuos definidos como personas sin hogar de larga duración también se incrementó a pesar de los esfuerzos realizados. A pesar de ello se consideró que la financiación general del programa fue suficiente y eficaz. Los objetivos cuantitativos relativos a la producción de varios tipos de alojamiento se alcanzaron y hasta se superaron. En algunos municipios parecía necesario aumentar el número de viviendas para poder alcanzar el objetivo de reducir a la mitad el sinhogarismo de larga duración. La conversión del “modelo de escalera” al modelo “primero vivienda” fue muy importante en Helsinki y Espoo lo que facilitó la consecución de los objetivos conseguidos. También se consideró que las medidas preventivas mostraron efectos positivos sobre todo en prevención de desahucios y los procesos de salidas de presos, pero aún era necesario mejorar más en lo relativo a la cuantificación y monitoreo de los servicios.

El Gobierno y el Ministerio de Medio Ambiente decidieron seguir la estrategia y realizar una *PAAVO II* estableciendo como objetivos para el periodo 2012 – 2015:

- Eliminar el sinhogarismo de larga duración antes del final de 2015.
- Reducir el riesgo de sinhogarismo de larga duración mediante un uso más eficiente del parque de viviendas sociales de alquiler.

- Intensificar las medidas dirigidas a prevenir el sinhogarismo.

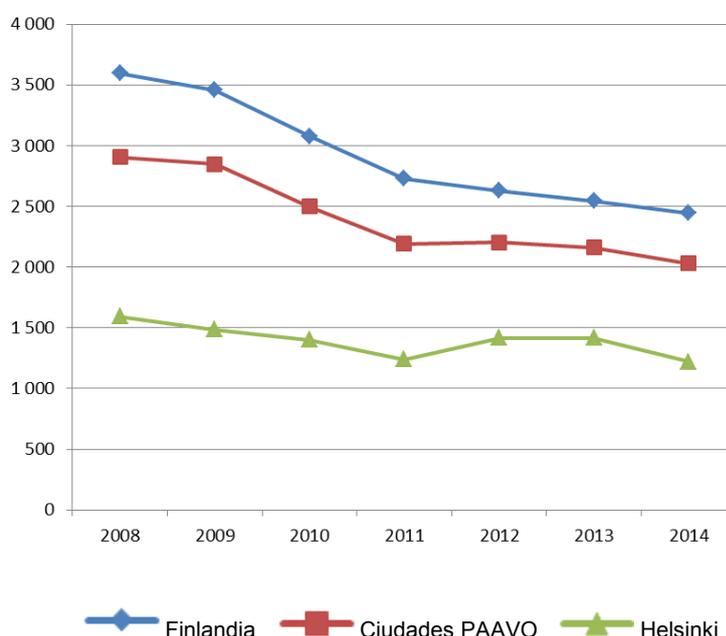
Durante el programa de *PAAVO II* (2012-2015) se ha producido un mayor desarrollo y uso de viviendas sociales dispersas por la ciudad y los servicios de apoyo flexibles, en vez de recursos concentrados en unidades de viviendas con servicios de apoyo en un mismo edificio. Además, los servicios preventivos también se han desarrollado y mejorado. La *PAAVO II* repite sistema de gobernanza, pero ha reducido los niveles de construcción de viviendas y se ha centrado en desarrollar y mejorar la prevención del sinhogarismo.

Los servicios de asesoramiento en vivienda existen en Finlandia desde hace años, pero no había una coordinación en el sentido de prevención de desahucios bajo un marco de prevención sinhogarismo que obligara a coordinar procesos judiciales, áreas de vivienda y servicios sociales y en todo caso estaban concentrados en viviendas sociales. Solo en Helsinki en los años 2012 y 2013 se atendieron a 16.000 personas y se pararon 280 desahucios desde los nuevos servicios de asesoramiento de vivienda que también ofrecen servicios psicosociales y servicios de apoyo de baja intensidad si son necesarios. Bajo la *PAAVO II* se ha empezado a extender estos servicios en todo el país y en el mercado privado de alquiler, y se está analizando su expansión para reducir los niveles de sinhogarismo entre jóvenes y mujeres e influir en los niveles de sinhogarismo de personas alojadas en viviendas de familiares, amigos o allegados y personas a punto de salir de prisión o una institución (Karppinen, 2014).

Por otro lado, se han extendido los servicios de apoyos flexibles y móviles. El trabajo de proximidad es una de las actividades preventivas más desarrolladas por las organizaciones y ciudades que participan en la ejecución del programa. El programa de *PAAVO II*, en particular, ha fomentado el desarrollo de estos servicios para personas en riesgo de sinhogarismo, proporcionando los servicios en su propia vivienda. Esta es una tradición extendida en los servicios de atención domiciliaria de servicios sociales y servicios de rehabilitación, pero no se habían extendido como servicios de baja intensidad con carácter preventivo y bajo el enfoque de reducción del daño. Estos servicios se ofrecen por los servicios sociales y entidades sociales, el reto es hasta qué punto los proveedores de vivienda social incorporan estos servicios de vivienda apoyo de forma preventiva. En este sentido la estrategia *PAAVO II* ha querido rectificar la tendencia a la residualización de la política de sinhogarismo extendiendo servicios de prevención.

Los resultados sobre la reducción del sinhogarismo de larga duración en Finlandia mediante las estrategias *PAAVO I* y *PAAVO II* muestran una reducción de más de 1.000 personas sin hogar cronificadas, un 32% entre 2008 y 2014. La caída en las ciudades *PAAVO* fue de un 30%, mientras que en Helsinki fue del 23%. A pesar de estas cifras positivas no se han conseguido los objetivos de reducir y eliminar el sinhogarismo cronificado.

**Gráfico 8: Evolución personas sin hogar cronificadas. Finlandia - Ciudades PAAVO – Helsinki. 2008 -2014**



**Fuente: Elaboración propia a partir de ARA (2015)**

Las primeras evaluaciones consideran que la inmigración y los movimientos migratorios internos del país, la falta de vivienda social, especialmente de viviendas pequeñas a precios asequibles, y los altos precios del mercado de la vivienda en el área Metropolitana de Helsinki han contribuido a generar nuevas situaciones de sinhogarismo que dificultan su eliminación progresiva.

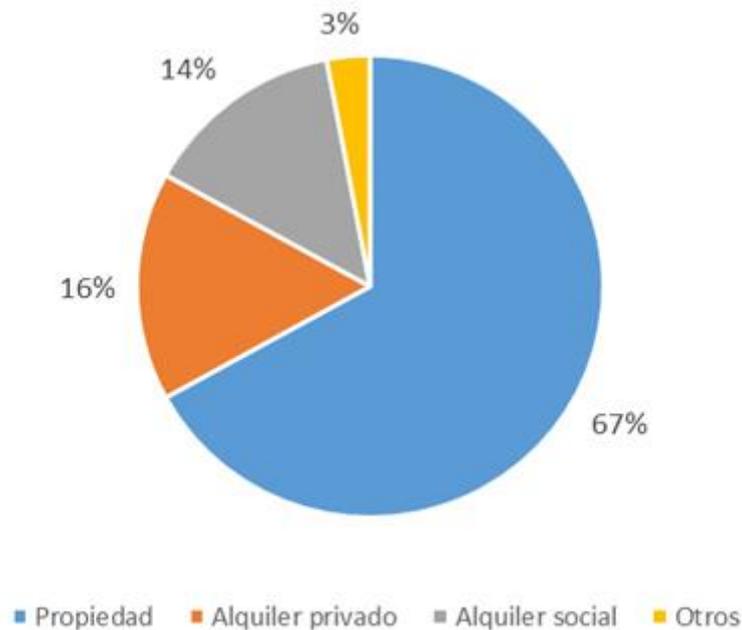
## 6.6. La política de vivienda social en Finlandia

Uno de los objetivos básicos de la política de vivienda de Finlandia es el de promover la cohesión social mediante varios instrumentos como el urbanismo, la arquitectura, el sistema de asignación de vivienda social, la promoción de tenencias mixtas o las ayudas a la vivienda. Asegurar el acceso a la vivienda es una prioridad en la política de vivienda de Finlandia. El objetivo es apoyar la vida independiente en casa, en vez de fomentar el acceso a instituciones de salud o bienestar. Según Marcus Weckström (2004) la prevención del sinhogarismo no se manifiesta con frecuencia en la legislación finlandesa. Las autoridades tienen el deber de promover el acceso a una vivienda y guiar a las personas en el proceso de acceso, pero el resultado de sus esfuerzos depende en primer lugar y principalmente de las acciones del propio solicitante. La Constitución finlandesa llama a las autoridades nacionales, regionales y locales a tomar varias medidas para evitar el sinhogarismo mediante el incremento de las posibilidades que tienen las personas, por sí mismas, para conseguir una vivienda. La implementación práctica de la política de vivienda y de bienestar social es responsabilidad de los poderes locales.

En Finlandia en el año 2013 había un parque de 2.9 millones de viviendas. El 67% de la población vivía en régimen de tenencia de propiedad y el 30% de alquiler, mientras sólo un 3% vivía en tenencias intermedias (*part-ownership* y *right to occupancy*). El parque de vivienda social es relativamente alto y representa un 14% del total, aunque que ha ido reduciéndose en los últimos años, mientras que el alquiler privado (16%) ha ido incrementándose.

La vivienda social en Finlandia son las viviendas financiadas mediante préstamos subvencionados por el ARA (Centro de Desarrollo y Finanzas de Vivienda). Los municipios tienen la responsabilidad de facilitar el acceso a la vivienda en su área y deben proporcionar vivienda social a los grupos más vulnerables. Por ello, la mayoría de viviendas sociales de alquiler subvencionadas por el ARA son propiedad de municipios y están gestionadas por empresas municipales, aunque las empresas con beneficios limitados o entidades sociales juegan un papel muy importante en la gestión.

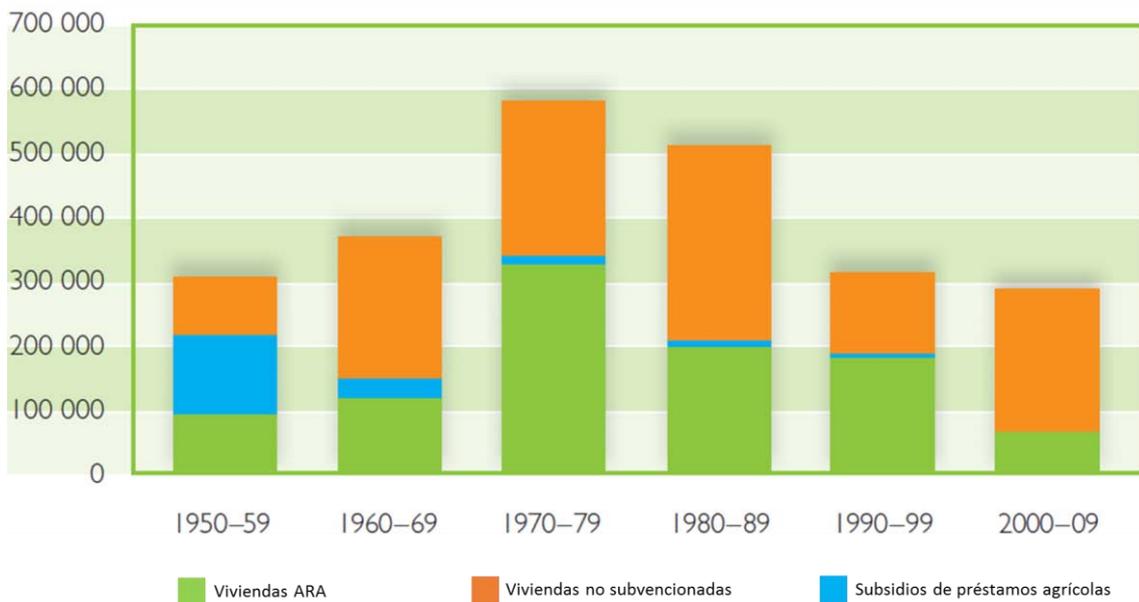
**Gráfico 9: Parque de vivienda según régimen de tenencia. Finlandia. 2013**



**Fuente: Elaboración propia a partir de Pittini et al, (2015)**

Durante la mayor parte de los años cincuenta y sesenta la política de vivienda finlandesa se centró en estimular la producción de viviendas tanto para superar la falta derivada de la Segunda Guerra Mundial como para alojar a una fuerte oleada de inmigración desde áreas rurales a centros urbanos. Las ciudades finlandesas estaban bajo una fuerte presión residencial debido a los desplazados desde los territorios orientales perdidos en la guerra que fueron 400.000 personas (un 10 por ciento de la población total). En 1949 el gobierno instauró un sistema de créditos estatales subvencionados, el ARAVA (*AsuntoRAhoitusVALtuuskunta*), para financiar la construcción de viviendas en áreas urbanas. La producción de vivienda en Finlandia se realizó bajo un enfoque de mercado. A finales de los años cincuenta y sesenta, cerca del 80 por ciento de los préstamos financiados por el Estado se destinaron a viviendas en propiedad. Al mismo tiempo, la producción de vivienda financiada por el Estado cubría aproximadamente entre el 70% y el 80% de toda la producción de vivienda. El objetivo desde los años sesenta fue alojar la población trabajadora industrial cercana a las ciudades que estaban en rápido crecimiento.

**Gráfico 10: Producción de vivienda social. Finlandia. 1950 - 2009**



**Fuente: Traducido de Kaakinen. J. (ANEXO 2.2.)**

En 1966 el Gobierno aprobó un programa de construcción de 500.000 viviendas en 10 años y por eso en los años setenta se consiguió el récord máximo de producción de vivienda social. Con la recesión de 1977 y los recortes presupuestarios a inicios de los años ochenta se realizaron programas más modestos de financiación de vivienda social de alquiler. La financiación del ARAVA en los años sesenta era del 60% del coste de la construcción y la vivienda debía ser social durante 45 años, en los años setenta se redujo tanto el porcentaje de financiación (55%) como la duración (25 años).

En los años ochenta de forma parecida al *Right To Buy* inglés, Finlandia introdujo la posibilidad de compra de la vivienda social de alquiler si la propiedad estaba de acuerdo y el tiempo de protección se había agotado. El precio de venta debía ser establecido por el municipio y si existía un margen este debía de entregarse al Gobierno central. En los años ochenta los créditos para la construcción de viviendas se redujeron por el contexto de crisis y se decidió buscar soluciones residenciales incrementando la oferta de viviendas privadas de alquiler e introduciendo nuevas figuras de vivienda basadas en las tenencias intermedias (ARA, 2005). A parte se decidió fomentar el acceso a la vivienda social de las personas sin hogar.

A principios de la década de los noventa se inició el proceso desregulación de los arrendamientos que finalizó en 1995. Los sistemas de control de precios de las rentas

de alquiler se dejaron de aplicar entre 1992 y 1995. Los contratos de alquiler entre propietarios e inquilinos no tienen restricciones de duración. Tanto las viviendas financiadas en el mercado privado como mediante las viviendas sociales están cubiertas por la Ley de Arrendamientos Residenciales, que incluye la regulación de los contratos de alquiler, de la cuantía y de los procesos de notificación y de terminación del contrato de alquiler.

En 1990 se creó un nuevo instrumento para la política de vivienda bajo el mandato del Ministerio de Medioambiente finlandés, el ARA (*AsuntoRAhasto*). La recesión económica de principios de la década los noventa conllevó un descenso espectacular en la producción de viviendas. La situación exigía acciones rápidas y amplias. La construcción de viviendas financiada por el ARA creó nuevas oportunidades para el cambio estructural en la economía y facilitó también el necesario movimiento de mano de obra hacia centros en crecimiento, nacionales y regionales. En los años noventa, como medida anti-cíclica, se desarrolló el derecho de ocupación como tenencia intermedia. Las viviendas con derecho de ocupación (*right-of-occupancy*) compartían algunos elementos con la vivienda social de alquiler. Los residentes entran en este sistema pagando un porcentaje especificado (15%) del valor de su vivienda (este pago es recuperable en cualquier momento, ajustado de acuerdo con el índice de coste de la construcción). Los residentes también pagan un importe mensual, que se basa en los costes reales (similar a coste del alquiler). Las viviendas con derecho de ocupación no se pueden transformar en viviendas de propiedad y su adjudicación no está sujeta a criterios de renta, pero la unidad familiar que la solicita no debería disponer de ingresos como para poder comprar una vivienda que satisficiera sus necesidades. Los solicitantes de viviendas con derecho de ocupación reciben un número de espera, sobre la base del cual se les asigna una vivienda. En el año 2002, el Gobierno introdujo en la vivienda social subvencionada por el Estado una nueva forma de tenencia: la propiedad parcial o compartida (*part-ownership*). La idea es que la unidad familiar pague al promotor una parte del coste de construcción aceptado y del precio del terreno, con lo cual adquiere el derecho a comprar todo el inmueble más adelante. Los límites de renta empleados son un poco más altos que en el caso de las viviendas de alquiler social.

En 1995 entró en vigor la nueva Constitución finlandesa que contemplaba el derecho a la vivienda para toda la población. En estos años el sistema de asignación de vivienda social en Finlandia era de carácter generalista, en tanto que estaba focalizado a aquellas personas que con sus ingresos no podían acceder al mercado de la vivienda

y además priorizaban la situación de las personas sin hogar para acceder a una vivienda social. Es decir, los criterios de asignación de la vivienda social en Finlandia eran principalmente los ingresos de la unidad de convivencia y la urgencia de necesidad de vivienda. Pero en el año 2008 el criterio de los límites de ingresos se eliminó y actualmente la selección se realiza solo en función de la situación de urgencia y necesidad de vivienda teniendo prioridad las personas y familias sin hogar, las unidades de convivencia en situaciones de sobreocupación extremas y la movilidad laboral. En el 2008 también empezó a desarrollarse la estrategia nacional para la reducción del sinhogarismo de larga duración (*PAAVO I*) donde el principio vertebrador era el enfoque *Housing First*. En este sentido existe un debate en tanto que por un lado la eliminación del límite de ingresos es un paso hacia la universalización del sistema de asignación de vivienda social y por otro si la priorización y el eje de la política de vivienda social se basa en facilitar el acceso a las personas sin hogar responde a una residualización del sistema de asignación.

La política de vivienda durante los años del 2000 se ha centrado en las reformas y remodelaciones, mientras que la producción de vivienda nueva ha seguido reduciéndose y hoy en día se considera que existe una gran tensión no resuelta en el mercado de la vivienda, que, junto con altos costes de construcción, suponen unos precios muy elevados que consecuentemente está generando una grave crisis de acceso a la vivienda, sobretodo en el Área Metropolitana de Helsinki. En el marco de la estrategia nacional para la reducción y eliminación del sinhogarismo cronificado (2008-2011 y 2012-2015) se puede ver como en la primera etapa se realizó un importante esfuerzo de construcción de vivienda social y remodelación de albergues y en la segunda etapa se realizó un giro hacia la mejora de los servicios de prevención debido a restricciones presupuestarias.

Existen programas específicos para personas mayores o discapacitados. Con el objetivo de fomentar la vida independiente de sus ciudadanos Finlandia articula un programa específico de vivienda (2013-2017) para articular servicios de apoyo y mejora de las condiciones físicas de la vivienda para las personas mayores y garantizar una mejor calidad de vida. De forma similar se creó un programa (2010-2015) para proporcionar servicios de apoyo a las personas con discapacidad intelectual en su propia vivienda y fomentar la desinstitucionalización de 1.500 personas con discapacidad intelectual.

### 6.6.1 Obstáculos para el acceso a la vivienda social de las personas sin hogar en Finlandia

La prioridad para el acceso a una vivienda social se realiza sobre la base de la urgencia y las necesidades sociales. Los ingresos son un factor importante pero ya no son un criterio de asignación. Entre las situaciones prioritarias se contemplan las personas sin hogar, las familias o personas desahuciadas, las situaciones de sobreocupación extrema y aquellas personas que deben cambiar de población por movilidad laboral.

El estudio Koistiainen y Laakso (2015) basado en la entrevista a 250 personas que han salido de un proceso de sinhogarismo, evidencia cuáles fueron sus dificultades para poder hacerlo. En opinión de las personas participantes un 43% no pudo acceder a una vivienda adecuada porque era demasiado cara, un 26% estaba en los registros de morosos por impagos de alquiler, un 25% no disponía de suficiente dinero en efectivo para depositar las fianzas, un 10% fue descartada por estar en paro, un 8% sufrió discriminación por su origen étnico y un 6% no busco otra vivienda por motivos de salud mental, drogadicción u otras. En este sentido, podemos detectar cuáles son los principales obstáculos para acceder a una vivienda en Finlandia.

- *Mercado y vivienda social:* En Finlandia la política de vivienda es una parte integral de las políticas sociales desde los años sesenta y se ha dirigido a proporcionar una vivienda asequible y decente a sus solicitantes. Cada vez más se ha orientado a alojar a los grupos más vulnerables. El Estado ha tenido una fuerte influencia en la configuración del mercado de la vivienda, no solo para mantener un régimen de tenencia basado en la propiedad sino también para mantener los niveles de vivienda social. A pesar de ello, la política de vivienda en Finlandia está estrechamente orientada al mercado por lo que principalmente se ha vinculado a las fluctuaciones económicas y problemas que surgen en él. El aumento de los precios de la vivienda está afectando a amplias capas de población, pero también a los costes de construcción de nuevas unidades de vivienda social ya que en determinadas zonas los precios de la vivienda social están por encima a los del mercado de alquiler. Además, los inversores ven ella restricciones normativas de duración temporal y asignación de inquilinos que les desincentivan a invertir en vivienda social. El resultado es que aumentan a un ritmo más elevado las necesidades de

vivienda asequible y la administración es incapaz de ampliar la oferta de vivienda social de forma suficiente.

- *Tendencias demográficas:* Existe un gran aumento de las migraciones internas hacia los principales centros económicos del país que están evidenciando importantes diferencias regionales en la existencia de vivienda social. En las grandes áreas urbanas, particularmente en el área metropolitana de Helsinki hay una importante escasez de vivienda social. Como combinación de las tendencias del mercado de la vivienda y de las tendencias demográficas muchos jóvenes tienen importantes problemas para independizarse. Todo ello está afectando a los niveles de sinhogarismo cuya mayor categoría es la de vivir alojado en casa de familiares, amigos o allegados cuyo perfil es sobretodo personas jóvenes. Los niveles de sinhogarismo entre la población inmigrante sufrieron un importante aumento entre los años 2008 y 2013.
- *Sistema de asignación de vivienda social:* El parque de vivienda social está mayoritariamente gestionado por empresas municipales, empresas con lucro limitado o entidades sociales. Los criterios de asignación de la vivienda social son los mismos para todos los agentes, pero las empresas municipales tienden a alojar a los grupos con más dificultades porque consideran que tienen una responsabilidad mayor. Al no existir listas de espera la selección de inquilinos puede ser un poco menos transparente ya que queda un cierto margen de discrecionalidad en poder de decisión de los proveedores de vivienda social que analizan caso a caso. En este contexto es donde pueden darse criterios restrictivos basados en la situación laboral, estar en un registro de morosos o tener problemas de salud mental, alcoholismo o sufrir discriminación. Los municipios tienen la responsabilidad de controlar la asignación de vivienda social pero no siempre se lleva a cabo. Al ser los proveedores mayoritariamente públicas o participadas y al ser las personas sin hogar cronificadas la población diana de las estrategias *PAAVO I* y *II* estas situaciones se dan raramente.
- *Mixtidad social (Social Mix):* Finlandia ha conseguido un importante nivel integración de la población inmigrante en el parque de vivienda social. En varias ciudades se han desarrollado programas de regeneración urbana centrados en la creación de áreas socialmente equilibradas para prevenir la segregación. En este sentido se han realizado intervenciones como la

construcción de viviendas de propiedad o de tenencias intermedias en barrios donde, mayoritariamente, había viviendas sociales de alquiler. El papel de los proveedores de vivienda social ha sido clave para el desarrollo de estas políticas. De acuerdo con la legislación finlandesa la asignación de vivienda social debe garantizar y mantener un ambiente socialmente equilibrado ya sea en el barrio o en una promoción de vivienda social. En este sentido en algunos casos pueden darse situaciones que determinados solicitantes de vivienda social que no hayan podido ser alojados en una vivienda social en base a la prevención de la concentración de pobreza. La escasez de vivienda social en determinadas ciudades o zonas de una misma ciudad está resultando un importante problema que genera reacciones NIMBY- Not In My Back Yard.

- *Características del parque de vivienda social:* Uno de los problemas más importantes de la vivienda social en relación con el sinhogarismo en Finlandia, radica en la inadecuación de la oferta. Hay una falta constante de viviendas pequeñas y a precio razonable. La mitad de los 107.000 solicitantes de viviendas sociales en 1999 eran personas solas y en la región de Helsinki, solo un 14% de ellas consiguieron una vivienda social municipal (Kärkkäinen 2005).

## 6.7 Soluciones residenciales para las personas sin hogar en Finlandia

Finlandia ha tenido una larga tradición de utilizar los albergues y hostales como principal solución al sinhogarismo a lo largo de su historia. Después de la Segunda Guerra Mundial había hasta hostales en antiguos refugios de guerra. Entre 1950 y 1990 los hostales fueron la principal solución residencial para las personas sin hogar y mayoritariamente estaban gestionados por entidades sociales asistenciales. El albergue más grande de Helsinki disponía de 500 plazas, el más antiguo era del Ejército de Salvación que disponía de 236 camas, pero que cerró en febrero del 2011. El albergue más antiguo fue rehabilitado y transformado en 80 unidades de vivienda independientes con servicios de apoyo. Este es un ejemplo de la política de transformación de albergues que ha desarrollado Finlandia en base a la implementación de los principios *Housing First* que han sido incorporados en las estrategias para la reducción y erradicación del sinhogarismo *PAAVO I* y *PAAVO II*.

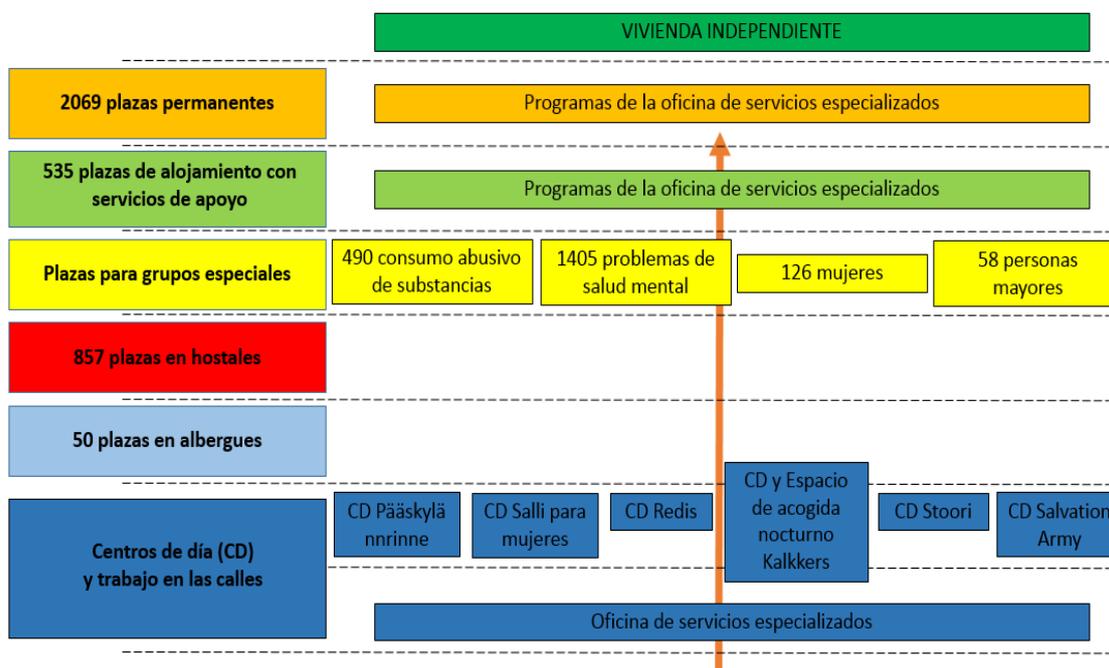
A lo largo de los últimos treinta años Finlandia ha desarrollado políticas basadas en facilitar el acceso de las personas sin hogar a una vivienda social y ha conseguido

reducir de forma drástica los niveles de sinhogarismo en el país. Si bien es cierto que el enfoque utilizado ha ido variando en el tiempo. Anteriormente a 1987 el sistema de atención a las personas sin hogar estaba fuertemente asentado en un modelo asistencial, de cobertura de necesidades básicas. Desde 1987 se incorporan los servicios de vivienda que incluyen la posibilidad de recibir servicios de apoyo en una vivienda independiente por lo que se articula el modelo de escalera estrechamente vinculado a los recursos de salud mental y drogadicciones. El principio *Treatment First* (Primero Tratamiento) era el dominante en la articulación de los servicios residenciales a personas sin hogar. La rehabilitación del usuario debía de ser por fases, donde el acceso a una vivienda permanente representaba la “recompensa” a un largo camino de inclusión y curación a base abstinencias. En este sentido el hecho de articular políticas de sinhogarismo fuertemente centradas en el acceso a la vivienda social facilitó que el tránsito entre estos recursos no se bloqueara por falta de vivienda social. Es decir, este modelo no era dramático y funcionaba bien para aquellas personas que optaban libremente por la rehabilitación ante sus adicciones o que compartir una vivienda podría resultar beneficioso para reconstruir la capacidad de relacionarse. Sin embargo, este modelo no funcionaba para aquellas personas que no quería someterse a la disciplina de un tratamiento cuando por ejemplo no se consideraban enfermos. En el año 2000 en Finlandia había 10.000 personas sin hogar y se decidió adoptar como objetivo político la reducción del sinhogarismo.

El Ministerio de Medio Ambiente formó el 19 de septiembre de 2000 un grupo de trabajo multidisciplinario que diseñó un programa de reducción del sinhogarismo para el periodo 2001-2003 que tenía que cubrir las tres localidades con un mayor número de personas sin hogar. Más tarde, se decidió extender el programa hasta 2005. Además, se le añadió un programa de acción 2002-2005 adicional para reducir el sinhogarismo en el área de Helsinki. El objetivo del programa consistía en poner fin al incremento del sinhogarismo, mediante la construcción/adquisición de cerca de 1.000 viviendas cada año. Las medidas adoptadas fomentaron: la nueva construcción de viviendas pequeñas, un cambio en las bases para otorgar ayudas a la vivienda y cambios en las condiciones de los préstamos estatales del ARA. Aunque el incremento del parque de vivienda social era la medida central en la reducción del sinhogarismo, se prestó más atención que anteriormente a mejorar las ayudas a la vivienda para combinarlo con el perfil de las personas sin hogar. Además, se establecieron estándares de calidad para los dormitorios colectivos y se clarificó la división de la responsabilidad entre la asistencia sanitaria, los servicios sociales y la gestión de la vivienda.

**Figura 6: Modelo de escalera para atender a las personas sin hogar en Helsinki.**

**2004**



**Fuente: Traducido de Eurocities (2006)**

La implementación de los programas 2001 – 2005 y sus resultados fue considerada como un éxito porque detuvieron el crecimiento del número de personas sin hogar y lo redujeron. El punto crítico sobre el desarrollo de estos programas fue que se centraron demasiado en la producción de vivienda social y en facilitar el acceso, pero de una forma no gradual con los servicios de apoyo y por otro lado, se detectó que los programas de reducción del sinhogarismo no llegaban al perfil de personas más vulnerable y con problemas más agudos. A modo de conclusión podemos decir que el Plan de acción nacional para luchar contra el sinhogarismo, 2001-2005 concluyó que:

- El plan de acción consiguió detener el aumento del sinhogarismo.
- Se dieron varios ejemplos de cooperación local positiva.
- Las acciones preventivas resultaron insuficientes.
- Las medidas fueron inadecuadas para el “núcleo duro” del sinhogarismo, es decir, las personas sin hogar cronicadas con problemas graves de salud.

En mayo de 2007, el Ministerio de Medio Ambiente formó un grupo de trabajo conocido como el “Grupo de los Sabios”, con el propósito de diseñar un nuevo programa para eliminar el sinhogarismo cronicado (2008-2015). El “Grupo de los Sabios” indicó las bases éticas, legales y económicas necesarias para eliminar

progresivamente el sinhogarismo cronificado. La principal novedad propuesta fue la articulación de la estrategia en base al principio *Housing First*. La propuesta apostaba para que las soluciones residenciales para las personas sin hogar no pasaran por la pernoctación en albergues o soluciones temporales, sino que la solución primaria consistiría en alquileres ordinarios sujetos a la Ley de Arrendamientos Residenciales, que contarían con servicios de apoyo flexibles como un equipo móvil de asistencia.

**Figura 7: Modelo Housing First. Finlandia. 2008**



**Fuente: HousingFirst.fi**

Junto a este modelo, se propuso un modelo de vivienda asistida de acuerdo a la Ley de Bienestar Social, para aquellos necesitados de un mayor grado de asistencia en donde la persona, aún y compartir planta, dispone de una vivienda en tanto que dispone de lavabo, cocina y llave propia para acceder. La base jurídica de las Estrategias Nacionales *PAAVO I* y *PAAVO II* se encontraba en el respeto a la privacidad e intimidad de las personas y el derecho a la vivienda reconocido en la propia Constitución finlandesa y por la ratificación del artículo 31 sobre el derecho a la vivienda de la Carta Social Europea Revisada. El desarrollo del enfoque de *Housing First* también se ha implementado mediante el alojamiento a personas sin hogar en viviendas sociales dispersas en la ciudad. Es decir, el modelo *Housing First* en Finlandia se está implementando en las tres modalidades que identificadas por Nicholas Pleace (2012) del Observatorio Europeo del Sinhogarismo:

- *Pathways Housing First* (PHF): Para personas sin hogar cronificadas. Proporciona una vivienda independiente lo más rápido posible y con seguridad en la tenencia juntamente con servicios de apoyo móviles e intensivos. Participan entidades sociales como “No fixed adobe” o “*Silta-Valmennusyhdistys ry*” que desarrollan proyectos específicos.
- *Communal Housing First* (CHF): Para personas sin hogar cronificadas. Proporciona apartamentos o habitaciones individuales con todos los servicios lo más rápido posible y con seguridad en la tenencia juntamente con servicios de apoyo intensivos en un edificio donde viven solo personas sin hogar. Participan entidades sociales como la *Helsinki Deaconess Institute* en la gestión del centro “*Aurora House*”.
- *Housing First Light* (HFL): Para alojar a personas sin hogar y prevenir situaciones de sinhogarismo. Proporciona una vivienda social o del mercado privado de alquiler lo más rápido posible y con seguridad en la tenencia juntamente con servicios de apoyo móviles y de baja intensidad. Las viviendas están dispersas por la ciudad. Participan entidades proveedoras de vivienda social como la *Y-Foundation* o la *NAL (National Youth Homelessness Organisation)*.

En Finlandia el modelo de *Housing First* se está desarrollando de tres maneras diferentes, pero bajo principios de intervención comunes e intrínsecos a las estrategias *PAAVO I* y *PAAVO II*:

- Vivienda como derecho humano (Intimidad, privacidad, seguridad en la tenencia)
- Elección de acceso en manos del consumidor (deja de llamarse usuario)
- No condicionalidad de la vivienda al uso exitoso de servicios de apoyo
- Estancia a largo plazo
- Servicios de salud basados en la reducción del daño
- Integración en la comunidad

La implementación del modelo *Housing First* también ha generado reticencias y dudas sobre su efectividad. La evaluación del programa en Finlandia realizada en el 2010 mediante el sistema de “Revisión de Pares” del Mecanismo Abierto de Coordinación de la Comisión Europea, puso de manifiesto que algunos trabajadores sociales municipales de Finlandia criticaban el modelo *Housing First* por las siguientes razones:

- El enfoque de reducción del daño, implícito en el modelo *Housing First* no dispone de un consenso en el campo de la salud y los servicios sociales. Algunos profesionales lo denominaban “Botella primero”. El argumento es que la reducción del daño convierte el proyecto en “alcoholismo asistido” más que en una “vivienda con apoyo”. Es decir, el enfoque de *Housing First* pasa de ser una “escalera” a un “ascensor” que lleva a las personas directamente de la calle a una vida independiente sin contemplar los grandes esfuerzos realizados por desarrollar un tratamiento contra el alcoholismo. Esto podría devolver la gente a la calle o continuar con una salud grave (Kettunen, 2011).
  
- Los grandes bloques de unidades de vivienda habitados exclusivamente por personas que anteriormente se encontraban en situación de calle o sin hogar, se considera que tienen varias desventajas. En primer lugar, supone una segregación respecto a un vecindario normalizado, la estigmatización de su dirección, una concentración extremadamente alta de personas con problemas graves, la probabilidad de que surjan conflictos a causa de esta concentración, unas regulaciones de seguridad especiales y costosas, y restricciones en la libertad y la autonomía de los arrendatarios. Vivir en estas condiciones puede ser equiparable a vivir en las viviendas para cumplir condena en régimen abierto de tercer grado dentro del marco del sistema penitenciario (Kettunen, 2011).

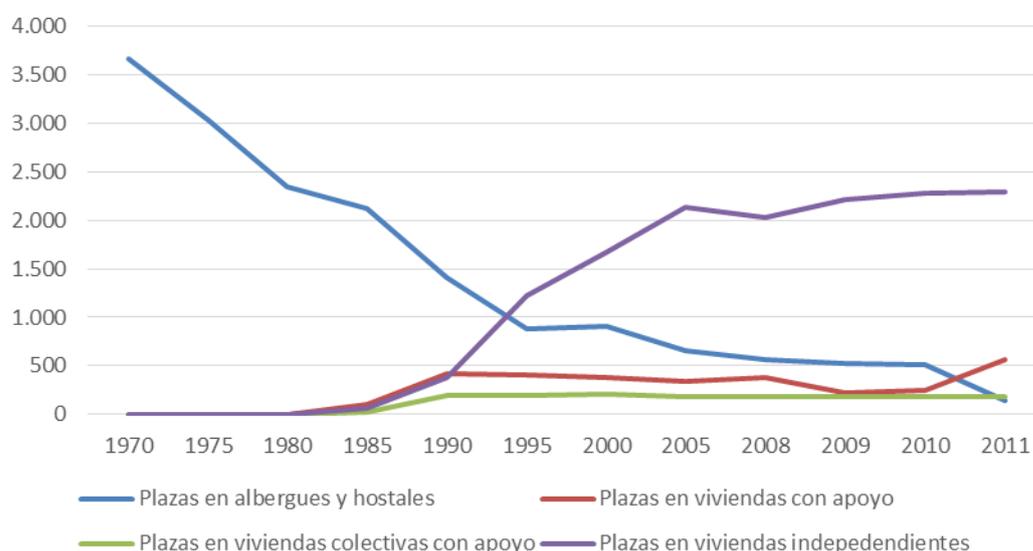
A pesar de ello, el estudio de Koistiainen y Laakso (2015) sobre los procesos de entrada y salida al sinhogarismo basado en las entrevistas a 250 personas sin hogar de Helsinki demuestran que la manera más frecuente para salir del sinhogarismo es mediante el acceso a una vivienda social, ya sea gestionada por entidades sociales con un gran parque de vivienda social o empresas públicas que gestionan el parque de vivienda social municipal:

- Acceso a una vivienda social de grandes propietarios (13%)
- Acceso a una vivienda social municipal (11%)
- Acceso a una vivienda de alquiler en el mercado privado (21%)
- Acceso a una unidad de vivienda para personas sin hogar (8%)

En este sentido, la política de sinhogarismo desarrollada por el Gobierno finlandés en las estrategias nacionales PAAVO I y PAAVO II, centradas en la implementación del modelo *Housing First* ha tenido un claro impacto en los procesos de salida del

sinhogarismo. En el gráfico siguiente podemos observar como desde 1987 cuando se conceptualiza que el acceso a la vivienda social debe ser la principal solución residencial para las personas sin hogar, aumenta el número de plazas en viviendas sociales. Así entre 1990 y el año 2005 se consolida esta política. Desde el año 2008, el objetivo prioritario no es tan solo cuantitativo sino también cualitativo ya que se centra más en la transformación del itinerario para acceder a esta vivienda social independiente y se adoptan los principios *Housing First*. De las tres modalidades de *Housing First* desarrolladas en Finlandia el acceso a una vivienda social independiente con servicios de apoyo de baja intensidad es la solución más impulsada.

**Gráfico 11: Oferta de plazas en albergues y en viviendas. Helsinki. 1970 – 2011**

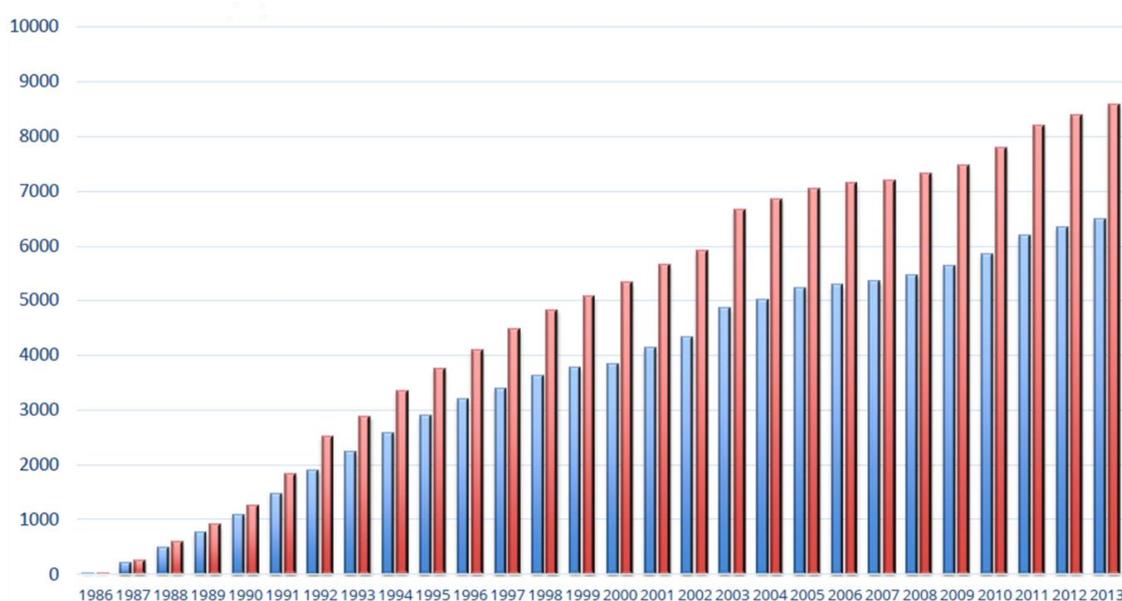


**Fuente: Elaboración propia a partir de Kaakinen (2012)**

Para poder desarrollar las estrategias nacionales en base a los principios *Housing First* y una política de transformación de los albergues el papel de las empresas proveedoras de vivienda social han sido clave. El caso más conocido y representativo es el caso de la Y-Foundation que es una entidad social sin ánimo de lucro dedicada a la provisión de vivienda social de alquiler en toda Finlandia. En el 2013 era propietaria de 6.400 viviendas de alquiler con 8.400 inquilinos. La Y-Foundation nació en 1985 y fue fundada por cinco municipios (Helsinki, Espoo, Vantaa, Tampere y Turku), la Iglesia Evangélica Luterana de Finlandia, la Cruz Roja finlandesa, la Asociación para la Salud Mental de Finlandia, la Asociación de Autoridades Locales y Regionales de Finlandia, la Confederación de Industriales de la Construcción y el Sindicato de la Construcción de Finlandia. Todos estos agentes crearon esta entidad social con los principios básicos de garantizar el derecho a una vivienda de calidad, a precios

asequibles, en base a los contratos de arrendamientos provistos en la legislación y alojar de forma permanente a la población más vulnerable convirtiendo la vivienda como eje principal de actuación.

**Gráfico 12: Viviendas sociales e inquilinos de la Y-Foundation. 1986 – 2013**



Fuente: Fredriksson, 2013)

El parque de vivienda de la *Y-Foundation* está disperso y mayoritariamente fue comprado a empresas propietarias. Para garantizar los principios de mixtura social una parte de los inquilinos son personas sin problemáticas económicas o sociales concretas, otra parte de los inquilinos están relacionados con los servicios de vivienda y con servicios de apoyo por lo que alojan a un importante número de personas sin hogar. Los servicios de apoyo son prestados por servicios municipales o de entidades sociales de atención a la persona. Además, han incorporado servicios de prevención del sinhogarismo en la gestión del parque de vivienda social de alquiler.

La financiación de la *Y-Foundation* se basa en subvenciones de la Asociación del Juego (RAY) para la adquisición de viviendas del mercado privado y poder destinarlas a personas sin hogar cronificadas, subvenciones del ARA para inversiones en promoción de nuevas viviendas sociales de alquiler para grupos vulnerables y préstamos de bancos y otras instituciones financieras.

## 6.8 Conclusiones

Finlandia es un ejemplo de que cualquier esfuerzo para reducir el sinhogarismo debe basarse en proporcionar una vivienda permanente y unos servicios de apoyo adecuados. La promoción de la vivienda social juega un papel clave para la salida de los procesos de sinhogarismo.

La definición de sinhogarismo finlandesa es amplia y los niveles más importantes entre la población sin hogar corresponden a la categoría las personas alojadas en viviendas de familiares, amigos o allegados. A pesar de ello en relación con la categoría ETHOS, la definición finlandesa no aborda muchas de las situaciones que se consideran exclusión residencial en ETHOS.

Los niveles de sinhogarismo se han reducido de forma contundente desde 1987 hasta hoy, como fruto de diferentes programas de reducción del sinhogarismo basados en facilitar el acceso de las personas sin hogar a una vivienda social.

El sistema de provisión residencial esta diversificado ya que el régimen de tenencia de alquiler se mantiene a niveles del 30% y de los cuales entorno al 14% es vivienda social. A pesar de ello, las dimensiones del parque de vivienda social se están reduciendo en favor del mercado privado de alquiler y la tenencia en propiedad. A pesar de la eliminación de los criterios económicos en el sistema de asignación de vivienda social, parece que esta prioritariamente orientado hacia la residualización en vez de a la universalización del sistema.

Si bien las personas sin hogar han sido prioritarias en el acceso a la vivienda social, existen obstáculos para el acceso a esta. Aparecer en un registro de morosos por el impago de deudas de alquiler es uno de los problemas más comunes. La escasez de vivienda social en ciertas zonas o localidades en desarrollo económico también es un obstáculo, así como la propia normativa para garantizar la mixtura social que en ocasiones dificulta la asignación de viviendas sociales a ciertos grupos con el argumento de prevenir la concentración de la pobreza.

Las estrategias para la reducción y erradicación del sinhogarismo *PAAVO I* y *PAAVO II* han supuesto una residualización de las políticas de sinhogarismo al concentrarse especialmente en el sinhogarismo de larga duración o cronificado.

A pesar de los resultados cuantitativos positivos no se han conseguido los objetivos concretos de erradicación del número de personas sin hogar cronificadas. En este sentido se abre un nuevo ciclo que profundizará las medidas de prevención del sinhogarismo de forma más decidida que como se ha hecho hasta ahora.



## CAPÍTULO VII: SINHOGARISMO Y VIVIENDA SOCIAL EN EL REINO UNIDO

En este capítulo se describen los elementos que conforman el sistema de acceso de las personas sin hogar a una vivienda social en el Reino Unido, si bien nos centraremos en el caso inglés y escocés. La explicación para ello radica en razones de representatividad cuantitativa pero también cualitativa. En Inglaterra vive más del 80% de la población de todo el Reino Unido por lo que es habitual en la investigación comparativa a nivel internacional equiparar las tendencias inglesas a las de todo el Reino Unido. Un análisis exhaustivo del Reino Unido nos mostraría importantes diferencias en la legislación, definición, políticas y tendencias sobre los niveles de sinhogarismo en las diferentes naciones. Por este motivo hemos considerado de interés en nuestra investigación tener en cuenta el caso escocés, al ser la nación del Reino Unido con una protección jurídica más amplia de los derechos de las personas sin hogar y una evolución más dispar a las tendencias en Inglaterra, tanto en relación a la política de vivienda social como de sinhogarismo.

En primer lugar, analizaremos la protección jurídica que recibe el derecho a la vivienda de las personas sin hogar en la legislación inglesa y escocesa. En segundo lugar, comentaremos la evolución de los motivos que llevan a las personas sin hogar a presentar una solicitud, y también explicaremos la evolución de las tendencias de los niveles de sinhogarismo. En tercer lugar, estudiaremos la evolución del parque de vivienda social y el papel del mercado privado de alquiler, así como el impacto de las reformas introducidas por el Gobierno de Coalición Liberal Demócrata - Conservadora. Finalmente describiremos los obstáculos para el acceso de las personas sin hogar a una vivienda social y las diferentes estrategias desarrolladas en los últimos años para prevenir el sinhogarismo y reducir el número de personas sin hogar en situación de calle.

### 7.1. El sinhogarismo y su marco legal en el Reino Unido

El Reino Unido no dispone de una constitución por lo que no hay un derecho constitucional a la vivienda. La *Human Rights Act 1998* incorporó las provisiones del “*Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*” (CEDH) de 1950 en el derecho interno. Por lo tanto, todas las acciones de los actores públicos deben ser compatibles con del desarrollo del CEDH.

Esto no supone directamente el reconocimiento del “derecho a la vivienda”, pero sí que los “derechos de la vivienda” pueden ser defendidos indirectamente en conexión por ejemplo con el artículo 3 (prohibición de tortura, trato inhumano o degradante) para casos de situaciones de calle, artículo 6 (proceso equitativo) y artículo 8 (respeto vida privada y familiar) para casos de desahucios u otros casos vía artículo 14 (prohibición de discriminación) y artículo 1 Protocolo 1 (protección de la propiedad).

En el Reino Unido la base de todas las respuestas políticas a la problemática del sinhogarismo se articulan desde el marco legislativo establecido en los años setenta con la *Housing (Homeless Persons) Act (1977)*. Este marco legislativo disponía que las autoridades locales debían garantizar que se proporcionara un alojamiento a las personas o familias que “cumpliesen los requisitos” para la asistencia, que “se encontraran sin hogar involuntariamente” y en situación de “necesidad prioritaria”. El concepto de “necesidad prioritaria” en la Ley de 1977 se aplicaba a unidades familiares con hijos dependientes, mujeres embarazadas, adultos “vulnerables” por razón de edad, minusvalía física o mental y personas sin hogar debido a una situación sobrevenida como un incendio o inundación. Este “deber (u obligación) principal” respecto al sinhogarismo se podía transferir de una administración local a otra, si el solicitante no tenía “vinculación local” con la zona donde realizaba la solicitud.

Las leyes no nacen ajenas al contexto social. La Ley de vivienda de 1977 surgió en respuesta al incremento del número de familias sin hogar y a la presión social generada por la influencia del fenómeno mediático de la serie dramática de televisión *Cathy Come Home* (1966). Dicha serie desencadenó en una gran sensibilización social sobre la problemática sinhogarismo que fue articulada por organizaciones de defensa de los derechos de las personas sin hogar como la organización “Shelter”.

La Ley de Vivienda (para Personas sin Hogar) de 1977 cambió la respuesta política a la problemática del sinhogarismo ya que, a partir de entonces, la responsabilidad sobre las familias sin hogar quedaba asignada a las áreas de vivienda de los municipios, en lugar de corresponder a los servicios sociales. Por consiguiente, el núcleo de definición de sinhogarismo se desplazó de los “problemas” de las familias a su necesidad de vivienda. En los años sesenta y setenta las áreas de vivienda disponían de un amplio parque de viviendas sociales y por ello la Ley asignó a las administraciones locales el deber legal de proporcionar un alojamiento a todas aquellas personas o unidades de convivencia que cumplieran con cuatro requisitos en el siguiente orden:

- *Carecer de Vivienda o estar en peligro de perderla*: Esto implicaba no tener ningún derecho de acceso a un alojamiento estable para pernoctar, es decir, no disponer de vivienda ni como propietarios ni como arrendatarios. Asimismo, también podían ser calificadas de “potencialmente sin hogar” si estaban a punto de perder su vivienda, de ser desahuciadas, en un plazo máximo de 28 días.
- *Necesidad prioritaria*: Debían encontrarse en estado de necesidad prioritaria, que en un inicio contemplaba situaciones como tener hijos a cargo (con edades por debajo de los 16 años) o ser una unidad familiar vulnerable o de edad avanzada.
- *Involuntariedad*: La persona o unidad de convivencia no podía carecer de una vivienda voluntariamente, es decir, no podía haber perdido su vivienda anterior a causa de sus propias acciones u omisiones deliberadas como no pagar el alquiler sin razón social o tener una conducta antisocial.
- *Vinculación local*: Las personas debían haber vivido o trabajado en la zona, tener familia en la zona o tener personas a las que cuidar o que le cuidaran en la zona.

La legislación relacionada con el sinhogarismo en el Reino Unido se ha ido desarrollando de forma diferente en cada territorio. La normativa se fue consolidando mediante la Ley de 1985 en Inglaterra y Gales (*Housing Act 1985*), en 1987 en Escocia [*Housing (Scotland) Act 1987*] y en 1989 en Irlanda del Norte [*Housing (Northern Ireland) Order 1988*]. Un ejemplo de las variaciones legislativas se puede observar mediante la evolución de la definición de “necesidad prioritaria” que realiza cada nación. La definición de “necesidad prioritaria” recogida en Ley de Vivienda de 1987 escocesa, sirvió de precedente para la Ley de vivienda de 1996 adoptada por Inglaterra y Gales (*Housing Act 1996*). Como explican Jones y Pleace (2010), las categorías prioritarias de unidades familiares sin hogar a las que se debía asistir de acuerdo con la “obligación principal” (proporcionar alojamiento) son ligeramente distintas en las cuatro naciones del Reino Unido, pero en términos generales incluyen: Familias con hijos dependientes; Mujeres embarazadas; Personas de 16 o 17 años; Jóvenes de menos de 21 años de edad que han estado bajo la tutela de los servicios sociales; Unidades familiares que se han quedado sin hogar por una situación de emergencia (por ejemplo, un incendio o una inundación); Unidades familiares con un miembro vulnerable en algún sentido, (problema de salud mental; una discapacidad física o cognitiva; una edad avanzada; haber pasado tiempo recluido, bajo la tutela de las autoridades socio sanitarias o en las fuerzas armadas; violencia doméstica, maltratos u otros tipos de violencia o de amenazas de violencia u otras “razones especiales). Aunque estas sean las categorías comunes, existen particularidades y

criterios distintos de cada nación al desarrollar, interpretar y aplicar la definición de “necesidad prioritaria” que cada nación ha ido matizando en su respectiva legislación secundaria como en Inglaterra, con la *Homelessness (Priority Need for Accommodation) Order 2002*, o en Gales, con la *Homeless Persons (Priority Need) Order 2001*.

El artículo 193 (2) de la *Housing Act 1996* establece que el principal deber de las administraciones locales es asegurar un alojamiento para los solicitantes que se consideren en situación de elegibilidad, sin hogar, involuntaria y en necesidad prioritaria. A no ser que la administración local transfiera la solicitud a otra localidad utilizando la conexión local como argumento (art. 198), deberá asegurar un alojamiento estable y adecuado a los solicitantes. Para la mayoría de estos, esto significaba que ubicarían en un alojamiento temporal hasta que se les ofreciera, o con éxito una oferta para un contrato de arrendamiento seguro o una vivienda social según la *Housing Act 1996*. El 15 de noviembre del 2011, el Gobierno de Coalición Liberal Demócrata – Conservador, promulgó la *Localism Act 2011* para “devolver el poder de decisión a los individuos y comunidades” modificando los poderes a las administraciones locales. La Parte 7 de la *Localism Act 2011* modifica de forma importante diferentes aspectos que afectan a la Ley de vivienda de 1996 y a la normativa de sinhogarismo en su aplicación a Inglaterra y Gales. El principal efecto directo es precisamente que las administraciones locales podrán resolver su obligación principal de proveer un alojamiento estable y seguro en el sector privado de alquiler y sin consentimiento del solicitante.

El desarrollo legislativo sobre la protección de los derechos de las personas sin hogar llegó a su máxima expresión en el caso de Escocia. Después del proceso de devolución de 1999 y con plenas competencias en materia de vivienda y sinhogarismo, Escocia aprobó la “*Homelessness etc. (Scotland) Act 2003*” donde estableció los fundamentos legislativos para la extinción progresiva de la categoría de “necesidad prioritaria” y ampliar al máximo la protección de las personas definidas legalmente como sin hogar. Así el concepto de “necesidad prioritaria” en Escocia se expandió a: Personas vulnerables como resultado de trastorno de la personalidad; problemas de aprendizaje; mala salud crónica; que hubieran sufrido un aborto o aborto involuntario; personas vulnerables como resultado de haber sido dada de alta y salir de un hospital, una cárcel o de las fuerzas armadas regulares; menores de 16 o 17 años de edad; jóvenes de 18 a 20 años en riesgo de explotación económica o sexual, en el uso indebido grave de alcohol o cualquier otra droga; personas que han sufrido o están en

riesgo de violencia o acoso como resultado de su religión, orientación sexual, raza, color u origen étnico o nacional y personas que están en riesgo de abuso en su vivienda.

La Ley de sinhogarismo escocesa del 2003 supuso un cambio radical de dirección respecto al resto de naciones del Reino Unido ya que estableció como objetivo la eliminación gradual del tratamiento diferenciado del estatus “prioritario” o “no prioritario” de las unidades familiares sin hogar, antes del 31 de diciembre del 2012. El elemento más importante fue la abolición de la “prueba de necesidad prioritaria” ya que todas las personas que involuntariamente se encontraran sin hogar tendrían derecho a un “alojamiento permanente” (Anderson, 2009). Además, la Ley de 2003 también disponía una suavización significativa del impacto de los criterios de “intencionalidad” y suspendía en territorio escocés los criterios sobre la “vinculación local”. Así pues, la ley principalmente permitió, entre otras cosas, facilitar progresivamente el acceso de las personas sin hogar en situación de calle a la vivienda social.

El funcionamiento del sistema de provisión de una vivienda se ha ido modificando y flexibilizando para eliminar presión en el parque de vivienda social y poder contemplar el máximo de soluciones residenciales. Antes de la eliminación del criterio de necesidad prioritaria, en función de la resolución sobre la solicitud de reconocimiento de persona sin hogar presentada, la administración local podía ofrecer “asesoramiento”, “alojamiento temporal” o “alojamiento estable”. El “asesoramiento” y el “alojamiento temporal” son las respuestas que se ofrecían a las familias sin hogar en situación “no prioritaria”, tal como se establecía en la normativa *Homeless Persons Advice and Assistance (Scotland) 2002*. El “alojamiento temporal” se provee de forma provisional a los solicitantes que están esperando una oferta de “alojamiento estable”. Entre los diferentes tipos de “alojamiento temporal” podrían incluirse vivienda social de alquiler, hostales, pensiones, albergues, los llamados Bed & Breakfast, así como vivienda de alquiler del sector privado. El “alojamiento estable” es el alojamiento que las administraciones locales debían asegurar para las situaciones sin hogar legalmente reconocidas, es decir, involuntarias y en necesidad prioritaria. El “alojamiento estable” incluye “alojamientos permanentes” y “no permanentes”. Los “alojamientos permanentes” a su vez son aquellos que mayoritariamente disponen de contratos de tenencia segura (*Scottish Secure Tenant*) que es un tipo de arrendamiento utilizado por la gran mayoría de las administraciones locales y proveedores de vivienda social (*Registered Social Landlords – RSLs*) y que se

caracterizan por ser de rentas bajas, una duración ilimitada siempre que se cumplan las condiciones del contrato y donde los inquilinos están más protegidos jurídicamente. Los “alojamientos permanentes” también pueden ser contratos de corta duración, mínimo 6 meses, (*Short Scottish Secure Tenancies - SSST*) si, por ejemplo, en los últimos tres años los inquilinos han sido desahuciados por comportamientos antisociales recogidos en la ASBO (*Antisocial Behaviour Order*). Finalmente, los “alojamientos permanentes” también podían garantizarse mediante un arrendamiento asegurado en el sector privado de alquiler donde mayoritariamente los contratos son de corta duración.

Los “alojamientos no permanentes” se ofrecían en dos circunstancias. En primer lugar, cuando existía una evaluación de los servicios de apoyo a la vivienda que determinaban que el alojamiento no era la opción más razonable para la persona solicitante o un familiar suyo tal y como se recogía inicialmente en la norma *The Homeless Persons Interim Accommodation (Scotland) Regulations 2002*. En segundo lugar, con la intención de facilitar a las administraciones locales una mayor flexibilidad para cumplir con sus obligaciones legales y el objetivo de eliminar el criterio de la “necesidad prioritaria” a 31 de diciembre del 2012, la norma *The Homeless Persons (Provision of Non-permanent Accommodation) (Scotland) Regulations 2010*, permitió a la administración local reubicar al solicitante sin hogar (con su consentimiento) en el sector privado de alquiler con un arrendamiento asegurado de por lo menos 12 meses.

Después de diez años de implementación de programas para la lucha contra el sinhogarismo, el 31 de diciembre de 2012, la “necesidad prioritaria” fue abolida oficialmente por el Gobierno de Escocia después de la aprobación del decreto “*The Homelessness (Abolition of Priority Need Test) (Scotland) Order*”. Mediante dicho decreto todos los ayuntamientos escoceses debían ofrecer un alojamiento estable (*settled accommodation*) a cualquier persona que se encontrara sin hogar involuntariamente.

En este sentido vemos como, poco a poco, la legislación sobre sinhogarismo en el Reino Unido ha ido introduciendo el sector privado de alquiler para el cumplimiento de la obligación principal sobre las personas sin hogar legalmente reconocidas, reduciendo los tiempos de permanencia y reconceptualizando el alojamiento proporcionado. La presión sobre la vivienda social de las administraciones locales que aseguraba “alojamiento permanente” se ha ido eliminando reduciendo la duración de los contratos y los derechos de los inquilinos.

## 7.2. Conceptualizando el sinhogarismo en el Reino Unido

Hemos visto como desde los años setenta el Reino Unido se ha optado por reconocer la problemática del sinhogarismo y cada nación ha articulado jurídicamente una definición y actuación de los poderes públicos frente a las diferentes situaciones en que se encuentran las personas sin hogar. El hecho de definir y acotar legalmente el sinhogarismo puede implicar a su vez que otras situaciones que podrían considerarse parte de él queden fuera del sistema de atención. Esta es la principal diferencia entre la propuesta de la Tipología ETHOS y la conceptualización del sinhogarismo en el Reino Unido. La Tipología ETHOS se centra en la situación residencial de la persona; no intenta relacionar esta condición con la legislación o con los criterios para recibir asistencia, sino que en lugar de ello se centra en la propia necesidad de vivienda. En el Reino Unido, las definiciones de sinhogarismo tienden a centrarse en la legislación y son definidas en términos de situación de vivienda y derecho a asistencia. Así, la población sin hogar en general estará formada por tres subgrupos: las personas sin hogar que cumplen los requisitos para recibir toda la ayuda prevista por la legislación (personas oficialmente sin hogar); personas sin hogar pero que no tienen derecho a asistencia completa por no encontrarse en condiciones de “necesidad prioritaria” o considerar que están sin hogar “intencionadamente” (personas sin hogar no reconocidas oficialmente); y personas sin hogar pero que la legislación no las considera como tales porque no cumplen los “requisitos de elegibilidad”. La clasificación ETHOS proporciona una definición clara, sin ambigüedades y ampliamente aceptada de qué situaciones vitales se pueden considerar situaciones de sinhogarismo en base a la necesidad residencial y no en base a criterios y requisitos administrativos o legales.

Esta diferenciación permite divisar en primer término que en el Reino Unido hay personas sin hogar que pueden no ser ni consideradas por la legislación. Este sería el caso, por ejemplo, de aquellas familias, parejas o individuos que no cumplieran la normativa de inmigración o asilo. Por ejemplo, la introducción del concepto de “elegibilidad” para poder ser estudiada la solicitud de la condición de sin hogar introducida por Ley de Vivienda de 1996 supuso a la práctica que la nacionalidad y el estatus migratorio se convirtieran en factores decisivos para ser reconocido legalmente como personas sin hogar, excluyendo del derecho a recibir asistencia si no se disponía de residencia habitual. Desde entonces, se han promulgado diferentes normativas que han restringido aún más el acceso a los derechos reconocidos por la

legislación sobre sinhogarismo. Por ejemplo, en el 2004 y 2006 se promulgaron nuevas regulaciones que excluyeron a los ciudadanos desempleados de la UE de la posibilidad de presentar una solicitud para ser reconocido legalmente como persona sin hogar y más tarde se promulgaron nuevas restricciones para ciudadanos de los estados de la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia (A8), Bulgaria y Rumania (A2).

En particular, como apunta el informe de Elizabeth O'Hara (2007), de la organización Shelter, los solicitantes de asilo han sido el grupo más excluido sistemáticamente de la legislación sobre personas sin hogar en base a los criterios de elegibilidad. En este sentido, en relación con la Tipología ETHOS la categoría número cinco sobre "Personas en alojamientos para inmigrantes" no se considera en la conceptualización de sinhogarismo en el Reino Unido. La Ley de Inmigración y Asilo de 1999 creó un sistema nuevo de atención específico para solicitantes de asilo y no permitiendo su inscripción en registros locales de solicitantes de vivienda o el acceso a otras prestaciones sociales mientras el proceso de solicitud estuviera abierto. Así la responsabilidad de ayudar a las personas solicitantes de asilo que se encontraran en situación de sin hogar se traspasó de las áreas de vivienda y servicios sociales de las administraciones locales a un nuevo departamento de "apoyo" al asilo en el Ministerio del Interior (*NASS-National Asylum Support Service*). Posteriormente se aprobaron nuevas normas sobre el asilo como la "*Nationality, Immigration, and Asylum Act 2002*" que dificultaban más la posibilidad de solicitar ayuda. Por ejemplo, en dicha ley, los solicitantes de asilo debían demostrar que reclamaron asilo "tan pronto como fuera razonablemente posible" después de su llegada al Reino Unido sino el acceso a las ayudas económicas y residenciales podía rechazarse. Es decir, algunos solicitantes de asilo permanecen con amigos o familiares, mientras que la UKVI (Inmigración y Visas del Reino Unido) considera su solicitud de asilo. Si no disponen de amistades o familiares las ayudas de la NASS incluían una ayuda de vivienda fuera de Londres y el sureste de Inglaterra y una reducida ayuda económica. Si la solicitud de asilo tenía éxito, entonces la persona tenía reconocidos muchos de los mismos derechos que los ciudadanos británicos. Esto incluye el derecho de solicitar el subsidio de vivienda, acogerse a la legislación sobre sinhogarismo o el derecho a solicitar una vivienda social al municipio. Si se denegara la solicitud de asilo, no se cumplirían los criterios para recibir ayudas residenciales a no ser que el caso fuera calificado como "duro" según la Sección 4 de la Ley de Inmigración y Asilo de 1999 o se dejara a la persona en una situación que vulnerara el artículo 3 de la Convención Europea de Derechos Humanos sobre trato inhumano y degradante. La dura interpretación de la normativa

fue denunciada ante los tribunales (caso Limbuela) y obligó al desarrollo de un nuevo modelo de atención al solicitante de asilo (*New Asylum Model – NAM*), aunque puso de relieve que la política y legislación migratoria se instrumentalizan deliberadamente para excluir a este grupo particular de personas sin hogar de recibir asistencia, recordando los principios punitivos de las *Poor Law*.

Como apuntan Jones y Pleace (2010), uno de los problemas de acotar el sinhogarismo legalmente es que su interpretación y aplicación es diferente en las naciones que integran el Reino Unido, especialmente en Escocia, y hasta en los diferentes barrios de una ciudad como Londres. Existe una evidencia clara de que la legislación no se interpreta ni se aplica de un modo coherente ya que por ejemplo puede haber interpretaciones y más rígidas del concepto de “sin hogar” en municipios con altos niveles de sinhogarismo y demanda de vivienda social. Pero también pueden existir limitaciones en base a una creencia estigmatizadora del grupo en cuestión. Por ejemplo, las personas que dejan una institución, recogidas en la categoría número 6 de la Tipología ETHOS, como personas que salen de prisión o jóvenes que dejan de estar bajo la tutela de servicios sociales, no se ven como situaciones de sinhogarismo, por parte de muchas administraciones locales independientemente de la legislación. En Gales, aunque las personas que dejan la prisión sin un alojamiento donde ir, se consideran específicamente una categoría de “necesidad prioritaria”, existen argumentaciones informales realizadas por personas clave en algunas administraciones locales se muestran reacias a otorgar prioridad a personas expresas y utilizan el criterio de “intencionalidad” para no proporcionarles asistencia.

Por otro lado, el sistema de alojamiento para situaciones legalmente reconocidas como sin hogar en el Reino Unido ha dado lugar a una preocupación sobre el grado en el que el sistema se orienta mayoritariamente a satisfacer las necesidades residenciales de “unidades familiares sin hogar” por encima de otras unidades como “personas sin hogar solas”. Si bien esta diferenciación no se contempla en la Tipología ETHOS, el “sinhogarismo solitario” (*single homelessness*) ha centrado diferentes investigaciones (Fitzpatrick et al. 2000) que han puesto en cuestión la “justicia” del sistema de asignación de vivienda social para este grupo (Pleace et al. 2008). La realidad de las personas sin hogar solas queda difuminada entre las estadísticas porque pueden encontrarse entre las estadísticas del sinhogarismo legalmente reconocido, las estadísticas de las personas en situación de calle (*rough sleeping*) o simplemente no cuentan porque son “invisibles”. La visibilidad de las personas sin hogar en situación de calle a finales de los años ochenta llevó al gobierno a iniciar la

financiación de programas específicos como las *Rough Sleepers Initiatives*. Pero en ciertas ocasiones las personas sin hogar solas no se encuentran en zonas visibles, ni realizan solicitudes para acogerse a la legislación debido a que, según las investigaciones, se concentra en personas con necesidades de asistencia y/o con un historial de desempleo y un bajo nivel educativo (Jones y Pleace, 2010).

Las personas en situación de calle (*rough sleepers*) son definidas por el Gobierno inglés con el objetivo de los recuentos y estimaciones sobre la problemática que realizan administraciones locales. Así, las personas en situación de calle son aquellas que están durmiendo, a punto de acostarse o ya están acostados al aire libre (en la calle, en tiendas de campaña, puertas, parques, paradas de autobuses o campamentos) y personas que se encuentran en edificios u otros lugares no diseñados para ser habitados (tales como escaleras, graneros, cobertizos, aparcamientos, coches, barcos abandonados o estaciones). En este caso la definición del DCLG no contempla a personas en hostales, albergues, campings o que formen parte del movimiento okupa o sean viajeros.

En este sentido toma fuerza la amplia definición del sinhogarismo utilizada en los últimos años desde la academia y la investigación mediante los informes independientes promovidos por la organización *Crisis UK*, llamados "*The homelessness monitor 2011 – 2015*" y realizados por el equipo de Suzanne Fitzpatrick de la *Heriott Watt University* y de Nicholas Pleace de la *University of York* y que son una referencia a nivel social, académico y político. La conceptualización del sinhogarismo realizada en estos informes contemplan las personas sin hogar que duermen a la intemperie, las personas sin hogar que viven en hostales, albergues y alojamientos temporales, las personas sin hogar reconocidas legalmente y finalmente lo que se conoce como "sinhogarismo oculto" (*hidden homelessness*), es decir, las personas, que pueden ser consideradas personas sin hogar, pero cuya situación no es "visible", ya sea en las calles o en las estadísticas Oficiales. Por ejemplo, se recogen situaciones de sobreocupación, ocupaciones ilegales, personas alojadas en casas de amigos o parientes o personas que comparten vivienda o espacios involuntariamente a largo plazo, y personas sin hogar en situación de calle que pernoctan en lugares ocultos. Así pues, podemos ver como esta propuesta cubre la mayoría de situaciones descritas en la Tipología ETHOS aunque por definición, es difícil evaluar la magnitud y las tendencias del "sinhogarismo oculto". Aún y así, se pueden encontrar algunos elementos particulares que son susceptibles de análisis estadístico más allá de la legislación de personas sin hogar por parte del *Office for National Statistics (ONS)*

como la sobreocupación (*overcrowding*), los hogares compartidos (*sharing households*) y los hogares escondidos (*concealed households*). La “sobreocupación” se define en base al “estándar de dormitorio” (*bedroom standard*) que esencialmente asigna un dormitorio a cada pareja o unidad monoparental, uno para cada par de niños menores de 10 años, uno para cada par de niños del mismo sexo sobre 10 años, con dormitorios adicionales para cada niño de más de 10 años de sexo diferente y por adulto adicional a los miembros del hogar. Los “hogares escondidos” son unidades familiares o adultos solos que viven dentro de otros hogares, que pueden ser considerados como potenciales hogares separados que deseen formar dada una oportunidad apropiada. Finalmente, los “hogares compartidos” son aquellos hogares que viven juntos en la misma vivienda, pero que no comparten la sala de estar o comidas regulares juntos.

### **7.3. Factores de riesgo y perfiles del sinhogarismo en el Reino Unido**

Como hemos visto en el apartado anterior existen particularidades en las definiciones legales del sinhogarismo que obstaculizan su comparación. Además, la comprensión del sinhogarismo en la investigación social del Reino Unido va más allá de las situaciones contempladas en las definiciones legales del sinhogarismo teniendo en cuenta la realidad de las “personas sin hogar solas” o el “sinhogarismo oculto”. De todo ello se deriva que no se pueden realizar comparaciones estadísticas en el Reino Unido, aunque sobre estas nos centraremos en el apartado siguiente. La intención de este punto es destacar las razones esgrimidas por los solicitantes de asistencia de la legislación de sinhogarismo en Inglaterra y Escocia. Así pues, nos centraremos en las razones que presentan las personas sin hogar oficialmente reconocidas por las administraciones locales, es decir, aquellas en que se ha resuelto que además de carecer de una vivienda o estar en riesgo de perderla se encuentran de forma involuntaria y en una de las categorías de necesidad prioritaria, aunque existe un reconocimiento explícito a nivel académico y político sobre que dichas razones a menudo esconden una cadena compleja de sucesos que preceden la aceptación de la solicitud presentada (Fitzpatrick et al., 2013).

En Inglaterra, el análisis sobre los motivos esgrimidos por los solicitantes legalmente considerados sin hogar muestra que la finalización de los contratos del sector privado de alquiler, conocidos como “*Assured Shorthold Tenancies- AST*” (tenencias

garantizadas de corta duración) se está convirtiendo en la primera causa de sinhogarismo.

Desde 1998 las tendencias de las razones expuestas por las personas sin hogar reconocidas legalmente en Inglaterra, se han mantenido de forma consistente. Tradicionalmente los motivos predominantes en Inglaterra han sido el abandono de la vivienda de familiares o amigos (*Relatives/friends no longer able or willing to provide accommodation*) y la ruptura de relaciones de pareja (*Relationship breakdown with partner*). La imposibilidad de seguir ofreciendo alojamiento o la expulsión de la vivienda por parte de amigos y familiares ha sido la razón predominante del sinhogarismo en Inglaterra durante el periodo 1998/1999 – 2014/2015. Como apuntan diferentes autores (Fitzpatrick et al, 2013) esta causa puede verse afectada a su vez por otras medidas, a veces contradictorias entre sí, que incentiven el abandono o la permanencia en el alojamiento, como, por ejemplo, en función de cómo se articulen los requisitos de acceso a las ayudas de vivienda (*Housing Benefit*).

Desde el periodo 2009/2010 hasta junio de 2015 se ha producido un cambio en la tendencia tradicional sobre las razones esgrimidas por las personas sin hogar legalmente reconocidas en cuanto a los motivos que les llevaron a abandonar su último alojamiento en Inglaterra. En estos últimos años se ha producido un incremento, continuado y profundo, de la finalización de los contratos AST como razón para solicitar asistencia bajo la ley de en Inglaterra, llegando a niveles del 29% de las solicitudes aceptadas y siendo por primera vez, en el 2014/2015, el principal motivo esgrimido por los solicitantes sin hogar aceptados. Se puede añadir que dicha tendencia es más profunda en Londres y el Sur de Inglaterra. En 2009/2010 las finalizaciones de los contratos AST representaban un 10% del total de solicitudes aceptadas oficialmente en Londres y en el primer cuarto de 2014/2015 llega al 39% según el “*Housing Statistical Release*” de 24 de junio de 2015. En este punto, es importante recordar que la conceptualización legal de “sin hogar” o “potencialmente sin hogar” contempla la situación de estar en “peligro de perder la vivienda” en un plazo máximo de 28 días. Es decir, entre las razones por las cuales pueden realizarse los desahucios, los retrasos en el pago de la hipoteca o del alquiler, no representan un alto porcentaje de los motivos esgrimidos por los solicitantes sin hogar aceptados oficialmente, sino que precisamente es la finalización de los contratos AST la razón predominante. Aún y así, se apunta un aumento de los solicitantes por motivos puramente económicos, especialmente por retrasos en el pago de la cuota hipotecaria, y se prevé que estos y los retrasos en el pago del alquiler aumenten entre las razones

explicitadas por los solicitantes oficialmente reconocidos como sin hogar en los próximos años (Fitzpatrick et al. 2015b).

En Escocia, las personas que solicitan acogerse a los recursos contemplados a partir de la ley de sinhogarismo lo hacen, principalmente, como resultado de las rupturas de pareja, con o sin violencia, (28,5% en 2009/2010 y 29% en 2014/2015) y en segundo término porque han sido “preguntados para dejar el alojamiento” (“*Asked to leave*”) por otro miembro del hogar (25,8% en 2009/2010 y 25,3% en 2014/2015). Según el análisis realizado por el gobierno escocés sobre el sinhogarismo juvenil (*Scottish Government Youth Homelessness Analysis 2013-14*) las dos terceras partes de las solicitudes que realizan los jóvenes señalan que es por estas dos razones, lo que explica que el sinhogarismo juvenil sea una prioridad en Escocia. Una particularidad escocesa es que también se recoge la tipología de alojamiento donde se encontraba el solicitante anteriormente a presentar la demanda para acogerse a la asistencia de la normativa sobre sinhogarismo. Esto nos proporciona un dato interesante al ver que, en línea con el dato anterior, mayoritariamente, las personas se encontraban en alojamientos de familiares o amigos (42% en 2014/2015), pero sobretodo nos muestra que las solicitudes de personas que vivían en el sector privado de alquiler han aumentado su presencia como solicitantes desde 2008/2009 cuando representaban el 13%, hasta el 18% en 2014/2015. Este aumento no solo se atribuye al crecimiento del mercado privado de alquiler sino también al incremento del importe de las rentas de alquiler y el cambio en los requisitos de las ayudas al alquiler que han generado problemas en el pago de la renta (Shelter Scotland, 2015).

## **7.4. Datos sobre el sinhogarismo en el Reino Unido**

En el Reino Unido las estadísticas oficiales del sinhogarismo legalmente reconocido (*statutory homelessness*) se han definido y recopilado de forma diferente en cada nación, sobre todo desde el proceso de devolución en 1999 lo que dificulta su comparación. Seguidamente presentamos las estadísticas de Inglaterra y Escocia.

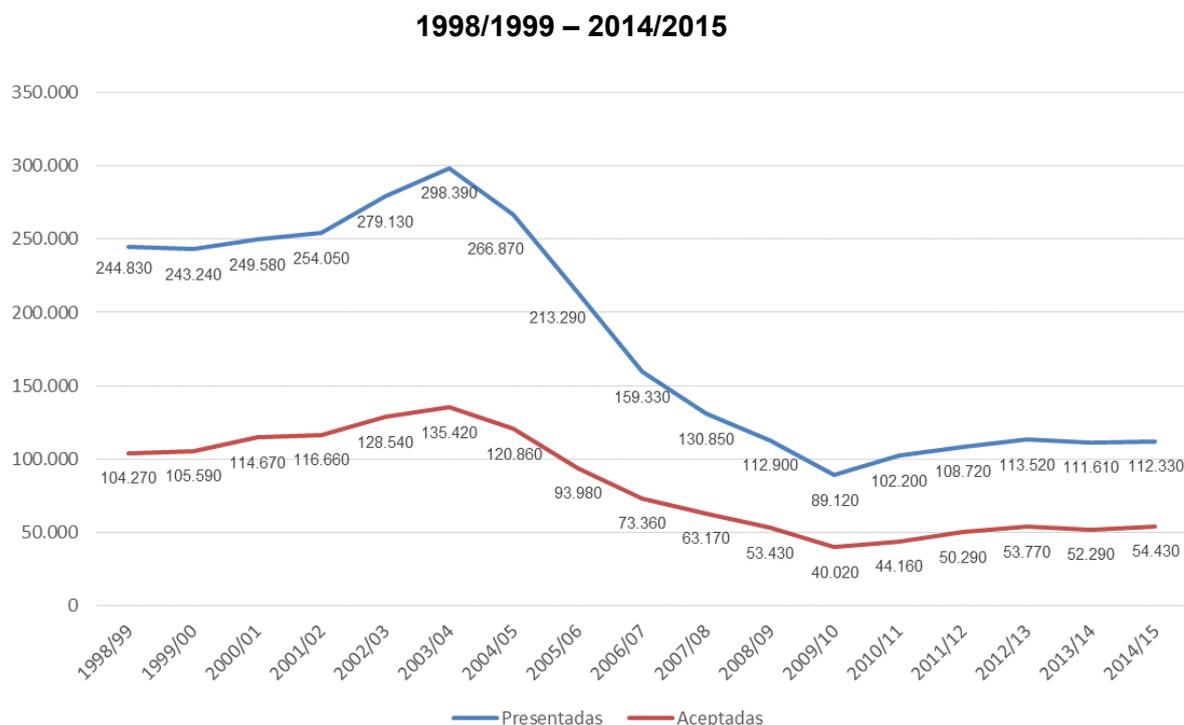
### **7.4.1 El sinhogarismo oficialmente reconocido en el Reino Unido**

En Inglaterra las estadísticas del sinhogarismo oficial muestran que entre los años 2003/2004 y 2009/2010 se produjo un fuerte descenso tanto del número solicitudes

presentadas a las administraciones locales para reconocer la situación de sin hogar, como del número de las solicitudes aceptadas por las autoridades por encontrarse involuntariamente sin hogar y/o en situación de necesidad prioritaria. Este drástico descenso del 70% en ambos casos se atribuye a un cambio radical en el sistema de atención al sinhogarismo centrado en la prevención. La Ley de Personas sin Hogar de 2002, estableció que las administraciones locales debían desarrollar estrategias de prevención del sinhogarismo y desde el gobierno central se promovió el enfoque conocido como "*Housing Options*". Este nuevo enfoque se basaba en que los solicitantes debían dirigirse a la administración local para realizar una entrevista formal y determinar cuáles eran sus problemas de vivienda. En función del problema detectado se ofrecería asesoramiento sobre los diferentes medios y recursos a su alcance, como información sobre los servicios de mediación familiar, provisión de garantías para la fianza del alquiler o recursos para situaciones de riesgo de violencia machista. Algunos estudios criticaron que las entrevistas realizadas se orientaban a prevenir que las personas sin hogar formalizaran su solicitud para acogerse a la legislación sobre sinhogarismo.

A partir del 2009/2010 se produce un cambio de tendencia. El número de total de solicitudes presentadas pasó de 89.120 en 2009/2010 a 113.520 solicitudes en 2012/2013 incrementándose un 27% y, similarmente, el número de solicitudes aceptadas en situación de sin hogar, involuntaria y en necesidad prioritaria, se incrementó un 34% pasando de 40.020 a 53.770 solicitudes entre 2009/2010 y 2012/2013. En 2013/2014 las administraciones locales recibieron un total 111.610 solicitudes para ser estudiadas lo que representa un 26% de solicitudes presentadas más que en 2009/2010. De estas solicitudes, 52.290 (un 47%) fueron aceptadas en situación de sin hogar, involuntariamente y en necesidad prioritaria, lo que representaba un incremento del 31% respecto 2009/2010. De las solicitudes aceptadas en 2013/14, un 65% fueron aceptadas porque incluían niños a cargo, un 8% respondía a situaciones de mujeres embarazadas y un 9% a personas vulnerables con problemáticas de salud mental.

**Gráfico 13: Sinhogarismo oficialmente reconocido. Inglaterra.**



**Fuente: Elaboración propia a partir de DCLG – Satutory Homelessness. Junio 2015.**

Este último cambio de tendencia en 2009/2010 fue atribuido, en un primer momento, a la situación de crisis económica y social, pero en análisis posteriores se atribuye a que los datos estadísticos ya no reflejan la realidad de las tendencias del sinhogarismo. Al centrar el enfoque en la prevención del sinhogarismo las estadísticas oficiales han perdido fuerza explicativa. También se apunta como factor de pérdida explicativa que debido a los cambios normativos introducidos por la *Localism Act 2011*, las autoridades locales disponen de nuevos poderes para cumplir con la “obligación principal” de proporcionar un “alojamiento estable” en base a proporcionar (sin consentimiento del solicitante) dicho alojamiento mediante el mercado privado de alquiler lo que desincentiva la formalización de solicitudes para conseguir una vivienda social mediante la normativa de sinhogarismo y lleva a que los solicitantes busquen soluciones a nivel “informal” (Fitzpatrick et al. 2015b).

En Escocia las estadísticas del sinhogarismo reconocido oficialmente muestran un aumento de las solicitudes presentadas y aceptadas entre el periodo 1998/1999 y 2005/2006, y una reducción de las solicitudes presentadas desde ese año hasta 2014/2015 mientras que las solicitudes aceptadas como sin hogar, involuntariamente y en necesidad prioritaria aumentó hasta 2009/2010.

**Gráfico 14: Sinhogarismo oficialmente reconocido. Escocia.1998/1999 - 2014/2015**



**Fuente: Elaboración propia a partir de ScotStat - “Operation Homeless Persons Legislation in Scotland: 2014-15”. Junio 2015.**

En 1998/1999, las administraciones locales recibieron 45.723 solicitudes para acogerse a la normativa de sinhogarismo. De estas 30.500 solicitudes fueron aceptadas como personas sin hogar (73%) y sobre estas, solo 18.400 solicitudes (55%) cumplían simultáneamente las condiciones de encontrarse sin hogar, involuntariamente y en necesidad prioritaria. En los años siguientes el número de solicitudes presentadas se elevó de forma constante hasta llegar a 60.662 solicitudes en 2005/2006, de las cuales, el 72% (43.595 solicitudes) se aceptaron como sin hogar y de estas un 75% (32.905 solicitudes) cumplían los criterios de encontrarse sin hogar, involuntariamente y en necesidad prioritaria. Esta evolución creciente y conjunta de solicitudes presentadas y aceptadas en el primer periodo post-devolución, responde a la expansión de los derechos de las personas sin hogar a nuevas categorías de necesidad prioritaria la cual ha ido disminuyendo desde 2005/2006.

Como hemos explicado en el apartado sobre la legislación en sinhogarismo, la “Homelessness etc. (Scotland) Act 2003” introdujo el final de la distinción entre las categorías "prioritarias" y "no prioritarias" para el 31 de diciembre de 2012. Como parte de este proceso, las administraciones locales escocesas retiraron paulatinamente los

criterios de necesidad prioritaria y por ello, desde entonces, la proporción de solicitudes aceptadas en situación de sin hogar, involuntaria y necesidad prioritaria aumentó. En el 2012/2013, último año bajo la distinción entre “prioritarios” y “no prioritarios”, se presentaron 40.051 solicitudes de las cuales se aceptaron como sin hogar un 80% (32.132 solicitudes) y de estas el 96% se consideraron sin hogar involuntariamente y en necesidad prioritaria (30.814 solicitudes). En el 2013/14, bajo la eliminación de las categorías de prioridad, hubo 37.234 solicitudes presentadas, un 8% menos que el año anterior, y de estas, 30.093 solicitudes fueron reconocidas como personas sin hogar de forma involuntaria, lo que supone una cobertura del 80% de las solicitudes habiendo eliminado la distinción entre categoría prioritarias y no prioritarias. El objetivo a partir del 2012 era que el 100% de las solicitudes presentadas fuesen evaluadas como prioritarias, pero a diferencia de Inglaterra y Gales, el número de solicitudes para acogerse a la normativa de sinhogarismo en Escocia ha disminuido desde el 2010. El Gobierno escocés considera que la razón para esta caída se debe probablemente a la introducción del enfoque inglés *Housing Options*, cuando en el 2010 financió un programa llamado “*Scottish Housing Options Hubs*” para que los ayuntamientos incorporaran esta nueva metodología basada en la prevención del sinhogarismo (Shelter Scotland, 2011). Esto ha vuelto a abrir un debate sobre si en Escocia los resultados también son el reflejo de la implementación de una buena política de prevención o la consecuencia de un filtro (*gatekeeping*) en el acceso a la legislación sobre sinhogarismo. En este sentido, hay que considerar que desde el 2010, la reducción de los niveles de sinhogarismo legalmente reconocido, responden más a un cambio en el objetivo de política pública y en la gestión interna municipal y de recogida de datos, que al reflejo de un cambio en los factores subyacentes del sinhogarismo y las necesidades de vivienda (Fitzpatrick et al, 2012).

#### **7.4.2 Tendencias del “sinhogarismo en calle” en el Reino Unido**

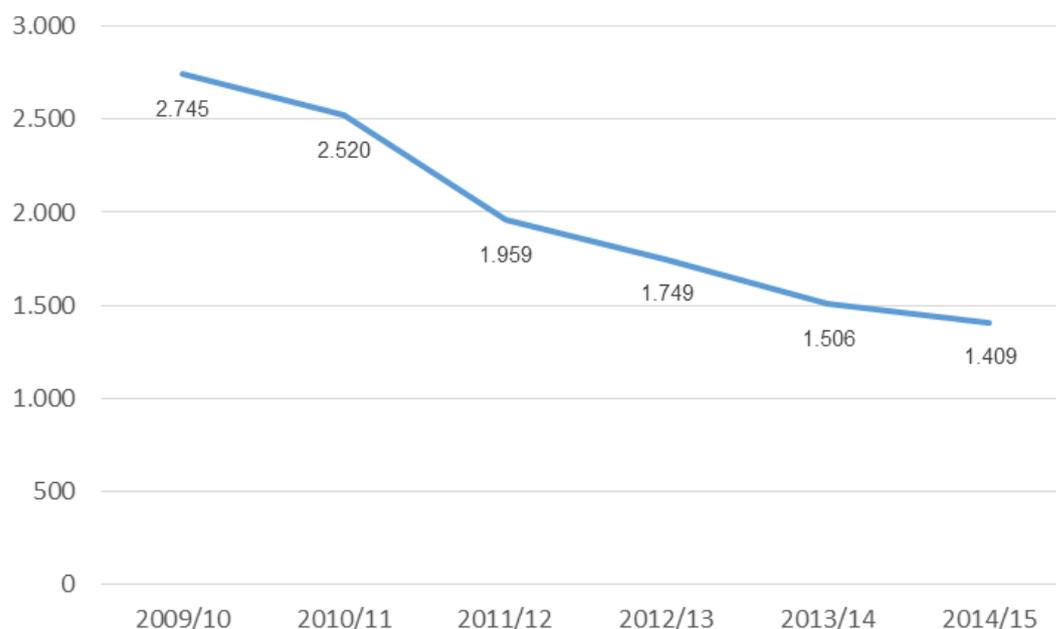
La evolución de los datos del sinhogarismo legalmente reconocido ha proporcionado información muy valiosa sobre ciertos grupos de población con necesidades residenciales y sobre la orientación que debían seguir las políticas de sinhogarismo. Pero las estadísticas oficiales no dan una imagen completa del sinhogarismo en el Reino Unido. Las cifras excluyen a las personas sin hogar solas, a personas en situación de calle que no solicitan acogerse a la normativa, personas que no cumplen los requisitos de elegibilidad por su estatus migratorio o personas que no se encuentran en lo que la legislación define como necesidad prioritaria o involuntariedad.

Por ejemplo, en Inglaterra, entre enero y marzo del 2015, se presentaron 27.640 solicitudes y se aceptaron como sin hogar, involuntariamente y en necesidad prioritaria, el 49%. De las solicitudes no aceptadas, el 24% no se consideraron sin hogar, el 8% se encontraban sin hogar de forma voluntaria y el 19% se encontraban sin hogar, pero no cumplían los requisitos de necesidad prioritaria. Es decir, en primera instancia, las administraciones locales no tienen la obligación principal de procurar un alojamiento estable al 51% de las solicitudes, lo que deja fuera a la mayoría de población sin hogar que ha llegado a presentar una solicitud, pero no se sabe cuántas más. Si bien es cierto que es difícil cuantificar o analizar tendencias de una problemática que se considera “oculta” queremos mostrar el caso de las personas sin hogar en situación de calle (*Rough Sleeping*).

Las situaciones de personas que duermen en la calle se encuentran normalmente dispersas entre estadísticas. A veces pueden ser “visibles” por dormir en espacios públicos a la vista de la gente y por ello formar parte de los recuentos nocturnos y estadísticas oficiales o de entidades sociales, pero otras veces pueden refugiarse y esconderse, por miedo a ser agredidas u otras razones, lo que las hace “invisibles”. En Inglaterra y Escocia existen datos empíricos sobre la situación y evolución de las personas que duermen en la calle. En Gales e Irlanda del Norte no hay un estudio sistemático de la problemática, aunque en ciudades importantes como Cardiff o Belfast y Derry existen informes e iniciativas de entidades sociales en esta línea que muestran bajos niveles de personas sin hogar en situación de calle (124 personas en el 2008 en Cardiff y más de 10 en Belfast).

En Escocia, la *Housing (Scotland) Act 2001* introdujo nuevas obligaciones para que las administraciones locales desarrollaran estrategias preventivas del sinhogarismo que incluían abordar específicamente las situaciones de calle.

**Gráfico 15: Personas en situación de calle. Escocia. 2009/10 – 2014/2015**



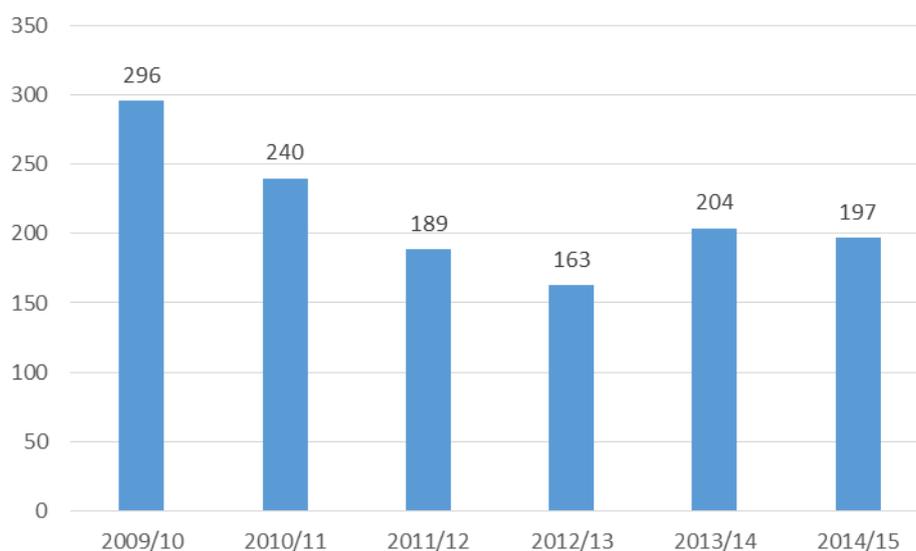
**Fuente: Elaboración propia a partir de ScotStat - “Operation Homeless Persons Legislation in Scotland: 2014-15”. Junio 2015.**

Con la revisión de la *Homelessness (Scotland) Act 2003*, se estableció la abolición progresiva de las categorías prioritarias y se introdujo el deber de asegurar alojamiento temporal y servicios de apoyo apropiado a las personas involuntariamente sin hogar. El resultado fue la expansión de los derechos reconocidos a las personas sin hogar en situación de calle, lo que facilitó su acceso a la vivienda social y esto, con el tiempo se ha traducido en una progresiva tendencia decreciente de los niveles de personas sin hogar en situación de calle, contrariamente a lo que está sucediendo en Inglaterra. Como podemos ver en el gráfico anterior el número de personas sin hogar en situación de calle se ha reducido un 49% entre 2009/2010 y 2014/2015. Este último año, 1.409 solicitantes declararon que habían dormido en la calle la noche anterior. Mayoritariamente las solicitudes se presentaron en Glasgow y Aberdeen City. Podemos concluir que, aunque en el 2015 en Escocia aún no se ha erradicado la situación de dormir en la calle, sí que se ha reducido de forma contundente.

Sin embargo, hay que destacar que el sistema estadístico escocés aparte de registrar las personas que dormían en la calle la noche anterior de realizar una solicitud también contempla los casos que se consideraban de larga duración entre estos. Como se muestra en la Figura siguiente entre 2009 y 2013 la tendencia del sinhogarismo cronificado también era a la baja, pero en los dos últimos años se ha

producido un aumento lo que muestra que existen casos de con múltiples problemáticas complejas que no acceden al marco legislativo por muy extenso que sea este.

**Gráfico 16: Personas en situación de calle de larga duración. Escocia. 2009/10 – 2014/2015**

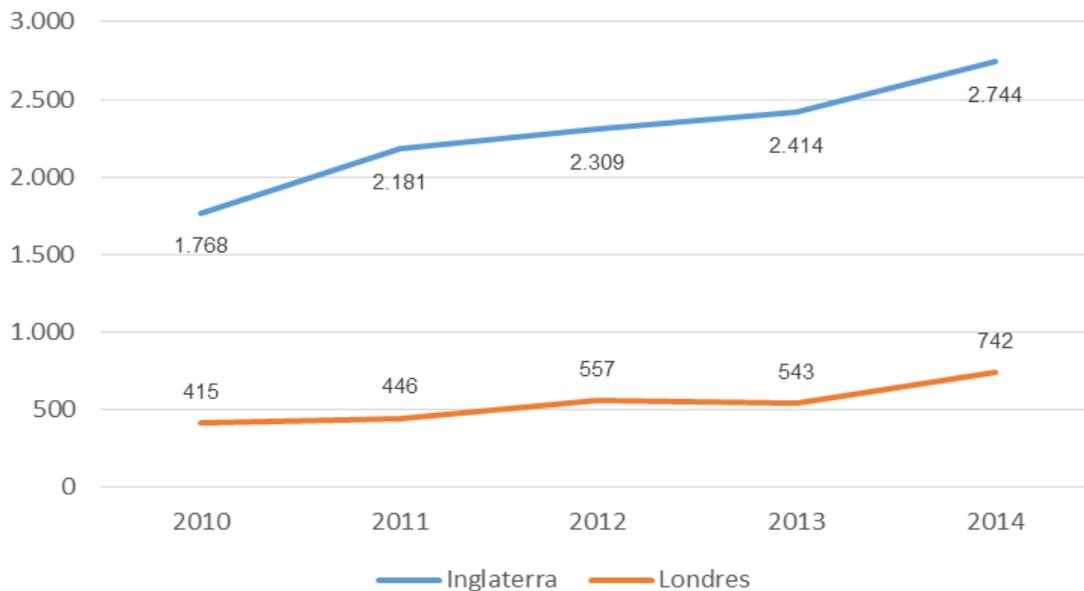


**Fuente: Elaboración propia a partir de ScotStat - "Operation Homeless Persons Legislation in Scotland: 2014-15". Junio 2015**

En Inglaterra, desde los años noventa las administraciones locales realizan cada agosto recuentos o estimaciones sobre las personas que duermen en la calle. Hay que relativizar dichos datos, porque son una foto de un día al año.

Podemos observar una tendencia creciente desde 2010 que acumula un 55% de crecimiento hasta el 2014. En el 2014 el aumento interanual fue de un 14%, siendo un total 2.744 personas en situación de calles.

**Gráfico 17: Personas en situación de calle. Recuento y Estimación. Inglaterra Administraciones Locales. 2010 - 2014**



**Fuente: Elaboración propia a partir de DCLG. Rough Sleeping Statistics. Febrero 2015**

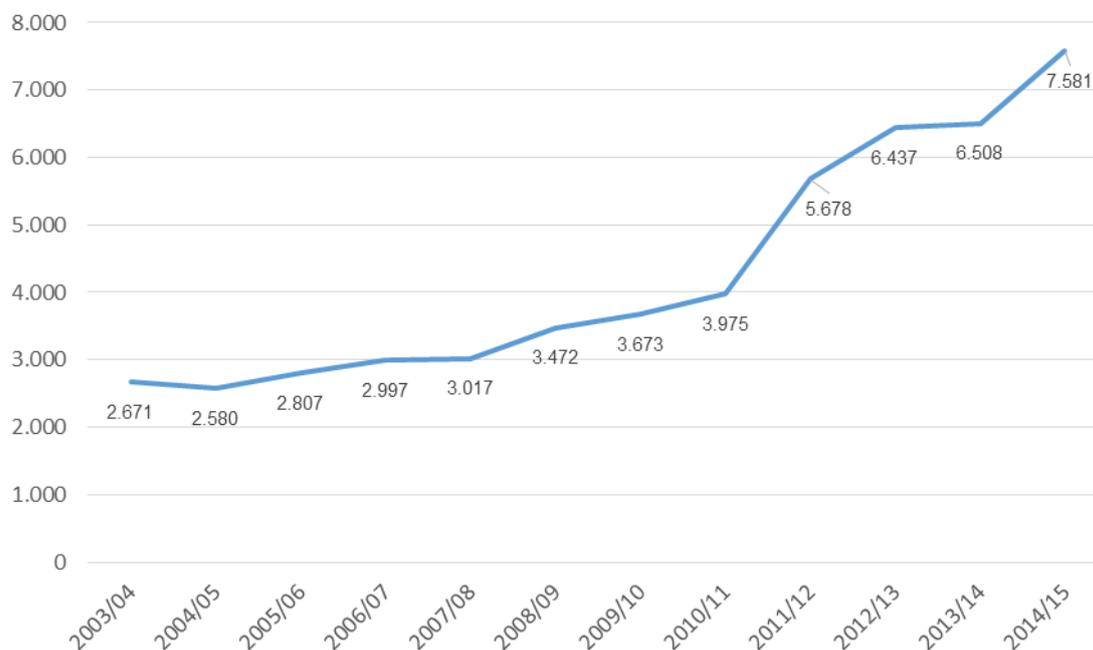
Curiosamente, en Londres en el 2013 se produjo una reducción del 3% que se atribuye a los resultados del programa “*No Second Night Out - NSNO*” un programa introducido en el 2011 que tiene como objetivo evitar la cronificación de las situaciones de calle ofreciendo una respuesta rápida a las personas que acaban durmiendo en la calle por primera vez. Aunque en el 2014, la población en situación de calle en Londres se ha disparado un 37% y en el resto de Inglaterra solo un 7% (DCLG, February 2015).

Este aumento del 2014 es mucho más dramático si se consideran los datos de un sistema de monitoreo más completo que el sistema de recuento y estimación en un día del año realizado por las administraciones locales. Este sistema de monitoreo recibe el nombre de CHAIN (*Combined Homelessness and Information Network*). El Gobierno inglés incluye en su boletín estadístico *Rough Sleeping Statistics England*, los resultados de este sistema de monitoreo constante sobre las personas sin hogar en situación de calle en Londres gestionado por la organización *St.Mungo's Broadway* y financiado por el órgano administrativo *Greater London Authority*. Esta base de datos proporciona información sobre el número de personas que duermen en la calle en algún momento del año (no solo una noche). Además, permite compartir información entre los diferentes agentes y recursos para detectar las necesidades emergentes de las personas que se encuentran en esta situación, asegurar que reciben el apoyo más

adecuado y que no se duplican esfuerzos. Evidentemente el sistema CHAIN no recoge las personas sin hogar que se refugian en locales y viviendas abandonadas, ocupadas o en espacios no accesibles a los “equipos de calle” pero sus resultados son muy diferentes a los datos proporcionados por las administraciones locales. Según su último informe anual, en 2014/2015 se encontraron 7.581 personas durmiendo en las calles de Londres. Esto representa un aumento del 16% comparado con el 2013/2014. Dicho aumento es sustancialmente más elevado que el último aumento realizado entre 2012/2013 y 2013/2014 que fue solo del 1%, pero más consistente con el aumento anterior entre 2011/2012 y 2012/2013. Si comparamos el número de personas en situación de calle encontradas en el 2003/2004 y 2014/2015 observamos un dramático crecimiento del 193%.

El sistema de monitoreo CHAIN no solo permite estudiar el número de personas de forma constante a lo largo del año, sino que, además, permite analizar el flujo de entradas y salidas a situaciones de calle en Londres. Por ello sabemos que, del total de personas detectadas, el 67% durmieron en la calle por primera vez en 2014/2015 (5.107 personas). El 21% de las personas ya habían sido detectadas el año anterior y el 12% volvió a la calle después de un periodo mínimo un año que no habían sido detectados en situación de calle. El 34% de las personas en situación de calle detectadas por primera vez fueron atendidas por el servicio No Second Night Out (NSNO) y de estas, el 86% no se detectaron el resto del año en la calle.

**Gráfico 18: Número de personas en situación de calle. Londres. 2003/04 – 2014/15**



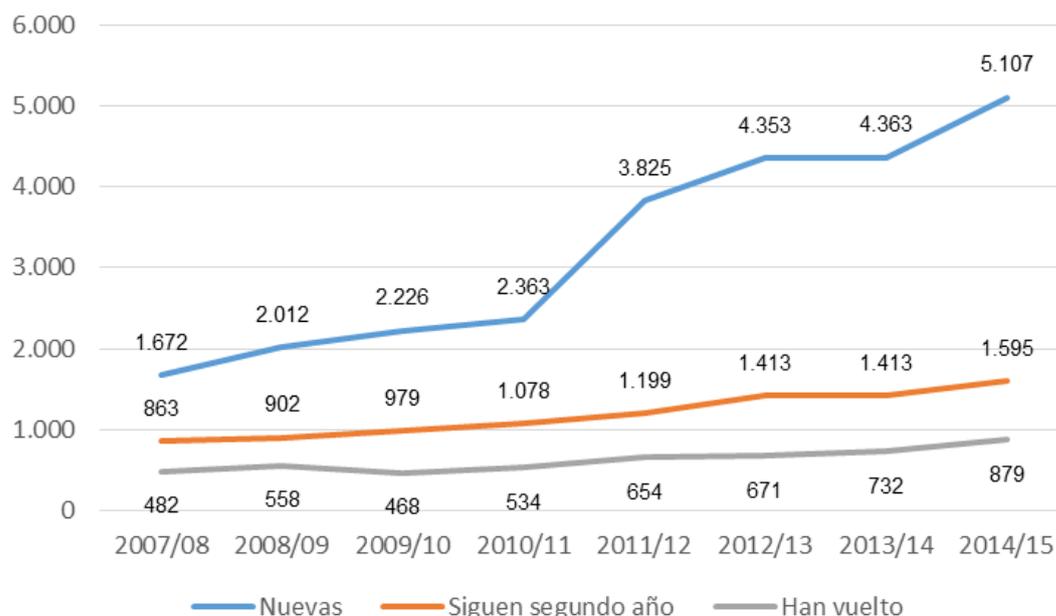
**Fuente: Elaboración propia a partir de CHAIN (Annual Report. 2005/06 -2013/2014 - 2014/15)**

De estos datos podemos concluir que el crecimiento del número de personas sin hogar en situación de calle se produce mayoritariamente por la entrada de nuevos casos, no por su retorno, y el tiempo en el que están en situación de calle, y por lo tanto no llegan a cronificarse. Aunque las tres situaciones siguen una tendencia creciente en la última década, 2004/2005 hasta 2014/2015 y las situaciones de sinhogarismo de larga duración están aumentando.

El sistema de monitoreo CHAIN nos proporciona también información valiosa sobre las causas y razones por las que las personas llegan a una situación de calle. En el 2014/2015, un total de 2.685 de las personas nuevas detectadas en situación de calle, declararon sobre cuál había sido su último alojamiento estable y un 42% contestó que provenía del sector privado de alquiler, un 5% de un alojamiento temporal y un 4% salía de la prisión o del hospital. En el mismo año, un total de 2.576 de las personas que nuevas detectadas en situación de calle, declararon sobre cuál fue la razón para dejar su último alojamiento estable y el 30% contestó haberlo dejado por ser “preguntado a dejar” el alojamiento (*asked to live*) o ser desahuciado, un 24% haber dejado el trabajo por estar enfermo o perderlo y un 10% por ruptura de relación de pareja. Sólo 787 personas, de las 2.576 personas nuevas detectadas en situación de

calle, habían buscado ayuda y asesoramiento del servicio Housing Options proporcionado por administraciones locales durante los últimos 12 meses antes de que fueran vistos por primera vez durmiendo a la intemperie.

**Gráfico 19: Flujo de personas en situación de calle. Londres. 2003/04 – 2014/15**



**Fuente: Elaboración propia a partir de CHAIN (Annual Report. 2005/06 -2013/2014 - 2014/15)**

La proporción de personas en situación de calle con nacionalidad del reino unido ha ido cayendo en los últimos años (2012/2013 un 47%, 2013/2014 un 46%, 2014/2015 un 43%). El 36% de personas en situación de calle es de la Europa del Este y Central (mayoritariamente rumanos).

A pesar de los buenos resultados del programa NSNO, no se puede dejar pasar el hecho de que el número de personas sin hogar que lleva más de un año en situación de calle y el número de casos de personas sin hogar que retornan a la calle después de haber salido durante como mínimo un año también están aumentando. Esto podría explicarse mediante el último informe anual 2014 de la organización *Homelessness Link* llamado “*Support for Single Homeless People in England*” y que se basa en la encuesta sobre necesidades y provisión de servicios (*Survey of Needs and Provision - SNAP*) donde se recoge el trabajo de entidades que desarrollan servicios para personas sin hogar que quedan fuera del sinhogarismo legalmente reconocido. Dicho informe realizado en base a 459 entidades pone de relieve que, respecto al 2012, el

número de proyectos de alojamiento para personas sin hogar solas en Inglaterra se han reducido un 3%, que el número de plazas para personas sin hogar solas se ha reducido también un 3% (1.104 plazas menos que en el 2012) y que desde el 2010 la caída acumulada en servicios de alojamiento es del 13%. Además, el 91% de los proyectos de alojamiento no aceptan a personas con problemáticas complejas que generen situaciones difíciles de gestionar con otras personas usuarias o trabajadores.

A nivel de conclusión, podemos decir que la tendencia creciente del número de personas sin hogar en situación de calle en la última década en Inglaterra coincide, en primer lugar, con la reducción de solicitudes presentadas y aceptadas de personas sin hogar bajo la legislación de sinhogarismo desde la introducción del enfoque preventivo del sinhogarismo basado en el sistema de entrevistas *Housing Options*. En segundo lugar, desde la introducción de las políticas económicas restrictivas del Gobierno de Coalición en el 2010, el número de personas sin hogar en situación de calle ha aumentado un 90% sobretodo en base a la llegada de nuevos casos.

## **7.5. Estrategia o política para la erradicación del sinhogarismo en el Reino Unido**

La llegada al poder del gobierno laboralista de Toni Blair en 1997, inició un nuevo e intenso proceso de devolución en el Reino Unido, donde la lucha contra el sinhogarismo fue una de las prioridades políticas en los diferentes territorios. En Inglaterra, se creó la *Social Exclusion Unit* (SEU) para abordar los temas sociales en la nueva administración y se ubicó en la Oficina del Gabinete del Primer Ministro (*ODPM - Office of the Deputy Prime Minister*) para priorizarlos. Las personas en situación de calle fue uno de las problemáticas tratadas y se creó la *Rough Sleepers Unit* (RSU) que quiso dar un nuevo impulso y enfoque a las iniciativas políticas hechas hasta el momento (*Rough Sleepers Initiative*) y para ello, en 1999, se elaboró una estrategia nacional para reducir, en tres años, dos tercios el número de personas que duermen en la calle y que se llamaba "*Coming in from the cold: the Government's strategy on rough sleeping*". Dicha estrategia buscaba sobretodo reforzar y coordinar el trabajo entre los diferentes agentes involucrados y ofrecía acceso directo a albergues y hostales, albergues especializados y nuevos esquemas de sistemas de apoyo para personas con necesidades complejas y alojamientos permanentes si las personas eran capaces de mantenerlos. En el 2001, el Gobierno creó también la *Bed and Breakfast Unit* (B&B Unit) para abordar el creciente número de familias con niños

viviendo en estos alojamientos temporales y mostrando así preocupación por las formas más extremas de sinhogarismo. En el 2002 se creó el *Homelessness Directorate* con el objetivo de ayudar a las administraciones locales a acabar con el sinhogarismo. Para ello se coordinó la RSU y la B&B Unit junto con un equipo de especialistas para abordar el sinhogarismo de forma más eficaz (*Homeless Policy Team*) analizando sus causas y tendencias. En el mes de abril del año 2000, el Gobierno Laborista presentó el documento “*Quality and Choice: A decent home for all – The Housing Green Paper*” donde empezó a apuntar la necesidad de una revisión legislativa para extender las categorías de necesidad prioritaria, introducir medidas preventivas del sinhogarismo e involucrar más a las administraciones locales. La Sección 1(1) de la *Homelessness Act 2002* estableció nuevos deberes para las administraciones locales como la elaboración de una radiografía de la problemática en su área y la formulación y publicación de una estrategia local para acabar con el sinhogarismo basada en los resultados de dicha radiografía. La ley requería que la primera estrategia sobre sinhogarismo se publicara a 31 de julio de 2003 y que como máximo la siguiente fuera después de 5 años, aunque si quisiera realizarla antes podría hacerlo. Por ello el nuevo mandato del *Directorate* se orientó a ayudar, orientar y financiar a las administraciones locales en el desarrollo e implementación de dichas estrategias. Así, en marzo del 2003, el gobierno inglés publicó un informe llamado “*More than a Roof*” donde explicaba las bases de un nuevo modelo para acabar con el sinhogarismo que enfatizaba la importancia de la prevención y del enfoque basado en la evidencia empírica para guiar las políticas de sinhogarismo. En este sentido una estrategia local para acabar con el sinhogarismo debía proporcionar información útil sobre la naturaleza y la escala de problema en el área, identificar las necesidades de alojamiento y servicios de apoyo, identificar los servicios de prevención del sinhogarismo necesarios, identificar los recursos disponibles y los necesarios, así como involucrar al sector público, entidades sociales sin ánimo de lucro y sectores privados en un trabajo partenariado y difundir las buenas prácticas. Las estrategias locales para acabar con el sinhogarismo habían de contemplar la mejora de los servicios de información, orientación y asesoramiento en vivienda, el impulso de la mediación familiar, el uso de sistemas de garantías, depósitos o fianzas para involucrar al sector privado en las soluciones residenciales para personas sin hogar. Todo para asegurar y hacer efectivo el mandato legal. Los dos objetivos cuantitativos clave del informe eran mantener la reducción del número de personas que duerme en la calle a dos tercios del existente y garantizar que ninguna familia con hijos a su cargo tenía que vivir en un B&B para marzo de 2004. En este marco, en abril del 2003 se puso en marcha el programa *Supporting People* para mejorar los servicios de apoyo

en la vivienda para colectivos vulnerables o en riesgo de sinhogarismo como personas mayores, personas con dificultades de aprendizaje, con problemáticas de salud mental o discapacidades, mujeres en situaciones de violencia o jóvenes sin hogar entre otros. Este tipo programa ofrecía servicios de ayuda a la gestión de la vivienda, servicios relacionados con las habilidades para la vida independiente, servicios cuidado personal, comidas u otros. En conclusión, por todo ello, podemos decir que el énfasis de la formulación de políticas se desplazó hacia la prevención de todas las formas de sinhogarismo. En el 2005 el Gobierno inglés publicó la estrategia *Sustainable Communities: settled homes; changing lives* que tenía como objetivo expandir las oportunidades de vivienda y los servicios de apoyo para reducir los niveles de sinhogarismo mediante políticas de prevención y reduciendo a la mitad el número de hogares en alojamientos temporales ofreciéndoles alojamientos estables. Con esta nueva estrategia y la guía "*Homelessness Code of Guidance for Local Authorities*" del 2006 elaborada por el *Department for Communities and Local Government* (que substituye al ODMP), el Gobierno inglés quería garantizar una implementación común de la normativa y las obligaciones derivadas para las administraciones locales. El 12 de junio de 2008 el Gobierno anunciaba que un tercio de las administraciones locales habían conseguido reducir a la mitad el número de hogares en alojamientos temporales. La drástica reducción de solicitudes presentadas y aceptadas y los numerosos casos de personas aceptadas como sin hogar, pero sin necesidad prioritaria o de forma voluntaria empezaron a generar quejas tanto a nivel de reclamaciones jurídicas (*R (IA) v Westminster City Council*) como administrativas. En marzo del 2011, el Defensor del Pueblo (*Local Government Ombudsman*) denunció prácticas de filtraje (*gatekeeping*) respecto a las solicitudes de personas sin hogar.

El Gobierno de Coalición Liberal Demócrata y Conservador que llegó al poder en el 2010, definió como una de sus prioridades el acabar con el sinhogarismo y así lo subrayó en la estrategia de vivienda del Gobierno "*Laying the Foundations, A Housing Strategy for England*" presentada en el 2011. Previamente el nuevo Ministro de Vivienda, Grant Shapps, había creado un grupo de trabajo sobre el sinhogarismo, llamado *Ministerial Working Group*, donde hay representados los departamentos más relevantes relacionados con sinhogarismo para compartir información y abordar los complejos e interrelacionados aspectos que contribuyen al sinhogarismo. El objetivo de sus políticas es la prevención del sinhogarismo resolviendo las necesidades de las personas más vulnerables, gestionando sus consecuencias y abordando las de las personas que duermen en la calle. La *Housing Strategy for England* recoge en su capítulo nueve todas estas prioridades. Así, en el 2011 el grupo publicó un plan

nacional para abordar la situación de las personas que duermen en la calle llamado “*Vision to end Rough Sleeping: No Second Night Out nationwide*” definido a partir de la experiencia piloto realizada en Londres “*No Second Night Out*” para que nadie deba pasar más de una noche durmiendo en la calle. En el 2012, el *Ministerial Working Group* publicó una nueva estrategia para abordar las causas complejas del sinhogarismo, su prevención y la provisión de servicios integrales para la recuperación de la persona. La estrategia llamada “*Making every contact count. A joint approach to preventing homelessness*” tiene un mensaje simple y es que cada contacto que las administraciones locales establezcan con las personas o familias en procesos de sinhogarismo “cuenta”, tenga sentido, sirva para resolver algún aspecto de su situación. Para ello se trabaja coordinadamente con áreas de infancia y adolescencia, salud, seguridad, empleo, asesoramiento financiero y ayudas a personas sin hogar que duermen en la calle. Las administraciones locales deben guiar su actividad mediante “*Gold Standard Service*”, trabajar de forma coordinada con el sector social para abordar las necesidades de apoyo, educación, empleo y formación, ofrecer el servicio de prevención “*Housing Options*” incluyendo asesoramiento escrito, adoptar el modelo “*No Second Night Out*”, desarrollar una oferta de vivienda adecuada en el sector privado de alquiler incluyendo servicios de asesoramiento a propietario e inquilinos, servicios de prevención ejecuciones hipotecarias incluyendo “*Mortgage Rescue Scheme*”, tener una estrategia de sinhogarismo proactiva en la prevención con una revisión anual para detectar necesidades emergentes, no ofrecer B&B a familias (en caso de urgencia no más de 6 semanas) o a jóvenes de 16 o 17 años y disponer de trayectorias residenciales de salida del sinhogarismo acordadas con agentes del sector para ofrecer alojamiento adecuado y servicios de apoyo.

En Escocia, poco después del establecimiento de su Parlamento en 1999 se creó un grupo de trabajo llamado *Homelessness Task Force* (HTF) que estaba presidido por el ministro de Justicia, pero sus miembros procedían de los diferentes agentes relacionados con la problemática del sinhogarismo. El HTF tenía como misión realizar una revisión de las causas y tendencias del sinhogarismo en Escocia, examinar la implementación de las políticas de gestión del sinhogarismo y realizar recomendaciones sobre la prevención del sinhogarismo y si este se da, como se puede actuar de forma efectiva. Para ello realizó treinta reuniones de trabajo entre agosto de 1999 y enero de 2002 y produjo dos informes (*Homelessness Task Force 2000, 2002*). El primero de ellos contemplaba las diferentes recomendaciones sobre los cambios inmediatos que debía recoger *Housing (Scotland) Act 2001*. Estas recomendaciones legislativas se basaban por ejemplo en la obligatoriedad para las

administraciones locales de elaborar estrategias contra el sinhogarismo, de proveer información y asesoramiento, de asegurar alojamiento temporal a todas las personas sin hogar independientemente de su necesidad prioritaria, reconocer nuevos derechos a los residentes en hostales y contemplar nuevas obligaciones para las *Housing Associations* (o *Registered Social Landlords*) para ayudar a las administraciones locales en el cumplimiento de sus deberes respecto al sinhogarismo. El Informe final del 2002 se centró en el desarrollo de nuevos cambios legislativos más contundentes dando lugar posteriormente a la *Homelessness etc (Scotland) Act 2003* y la abolición del criterio de necesidad prioritaria. Pero no solo con legislación se puede acabar con el sinhogarismo. Por ello el HTF asumió el papel central de la vivienda en la resolución de la problemática del sinhogarismo y por lo tanto abordaron las políticas de vivienda y las características de su oferta, las ayudas económicas de vivienda, y dado que la vivienda es central, pero no la única dimensión del sinhogarismo abordaron la prevención del sinhogarismo y las medidas para actuar de forma eficaz. Para todo ello era necesario mejorar la oferta de vivienda de alquiler asequible y servicios de apoyo, realizar una dotación de recursos suficiente, establecer una periodificación realista, un trabajo (inter) e (intra) departamental para desarrollar las recomendaciones y empoderar a las personas que experimentan procesos de sinhogarismo. Después del profundo trabajo realizado por el HTF, este fue substituido por el *Homelessness Monitoring Group* (Grupo de Control del Sinhogarismo) como organismo de supervisión para la implementación de las recomendaciones legislativas y políticas contenidas en los dos informes. En mayo del 2005, el Gobierno escocés, cumpliendo el mandato legal recogido en las diferentes normativas sobre sinhogarismo e 1987, 2001 y 2003, publicó una guía llamada *Code of Guidance on Homelessness* para ayudar a las administraciones locales a implementar la nueva legislación y articular diferentes respuestas políticas para prevenir y resolver el sinhogarismo. En el 2009 el Gobierno de Escocia y la Convención de Autoridades Locales Escocesas (COSLA) acordaron priorizar la ayuda a las administraciones locales para cumplir el objetivo de abolir el criterio de necesidad prioritaria a 31 de diciembre de 2012 en Escocia. Para ello elaboraron la guía llamada *Prevention of Homelessness Guidance* y crearon un organismo de dirección conjunta llamado *Homelessness Prevention and Strategy Group*. La tarea de dicho organismo es informar, evaluar e influir en el progreso y grado de cumplimiento del objetivo. En este sentido, fue este grupo que consideró que la introducción del enfoque *Housing Options* en Escocia facilitaría el trabajo a las administraciones locales para cumplir con la meta del 2012. Para poner en marcha el enfoque de opciones de vivienda el Gobierno escocés ha financiado el programa *Housing Options Hubs* para animar e involucrar a las administraciones locales. El

nuevo sistema readapta la forma en que las administraciones locales gestionan los problemas de vivienda pasando de un asesoramiento sobre la base de lo que las personas tienen derecho a recibir a un enfoque basado en encontrar la solución más beneficiosa para la persona en función de sus circunstancias. Las entrevistas se dirigen a establecer un retrato de las circunstancias actuales y las aspiraciones futuras incluyendo: donde viven, que situación financiera tienen, que apoyos necesitan o si disponen de una red social. Las administraciones locales utilizan esta información para ofrecer las mejores opciones y las más adecuadas en función de sus necesidades residenciales. Esto incluye potenciales propietarios, viviendas de alquiler, pactar o hacer arreglos para mantener a la persona en su alojamiento, por ejemplo, ofreciendo servicios de mediación u orientación sobre ayudas. Según el Gobierno escocés el enfoque *Housing Options* no debe ser visto como una alternativa ni un sustituto de los derechos de las personas sin hogar.

## **7.6. La política de vivienda social en el Reino Unido**

En el Reino Unido el sinhogarismo ha sido abordado como una problemática de vivienda desde los años setenta. La escasez de viviendas sociales fue considerada como un factor estructural causante de sinhogarismo. El derecho a la vivienda fue reconocido y desarrollado en la legislación hasta convertirse en un referente internacional de protección legal a los derechos residenciales de las personas sin hogar. En este sentido, el rol de la vivienda social como elemento de prevención primaria disponía de un amplio consenso. Desde 1997, el Gobierno laborista de Tony Blair promovió que las administraciones jugaran un papel más proactivo para acabar con el sinhogarismo. La *Homelessness Act 2002* establecía que las administraciones locales definieran y desarrollaran estrategias para acabar con el sinhogarismo basadas en nuevos esquemas preventivos. El enfoque de prevención del sinhogarismo propone encontrar maneras para evitar que se inicie un proceso de sinhogarismo o evitar que se caiga en él. Los servicios de prevención del sinhogarismo reconocidos en las legislaciones y estrategias de las diferentes naciones del Reino Unido se centran en los riesgos individuales, las crisis inmediatas o las diferentes combinaciones de necesidades residenciales y de ayuda que pueden desencadenar tanto la caída, como la recaída, en un proceso de sinhogarismo. Por ello, el enfoque basado en la prevención del sinhogarismo extendido en el Reino Unido se corresponde más con las categorías de prevención secundaria y prevención terciaria. El nuevo “ethos” de las políticas para acabar con el sinhogarismo entiende el deber de

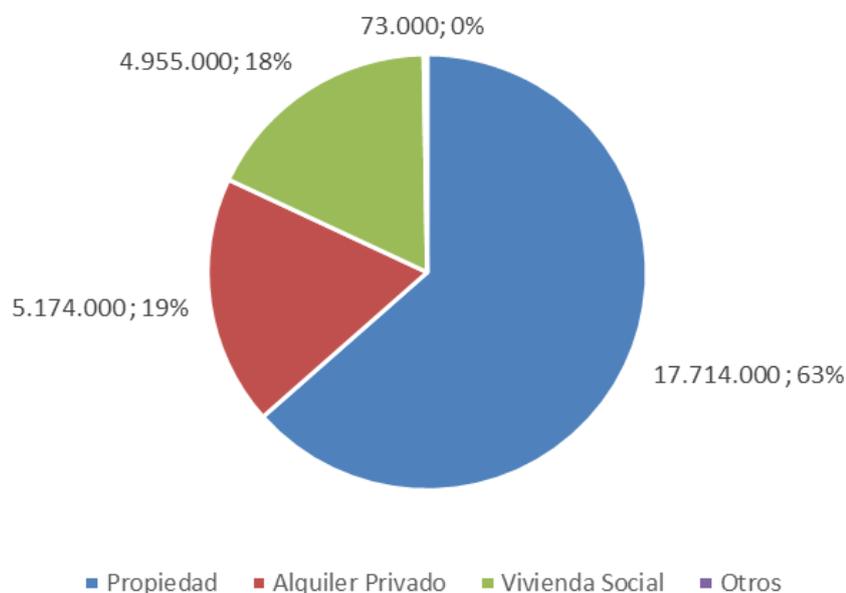
prevenir el sinhogarismo como la adaptación de las soluciones de vivienda que debe ofrecer la administración a las necesidades individuales. La extensión de estos servicios de prevención ha reducido de forma drástica los niveles de solicitudes presentadas y aceptadas mediante la legislación de sinhogarismo. Por lo tanto, mayoritariamente los problemas de vivienda ya no se resuelven mediante un enfoque de derechos sino un enfoque preventivo basado en un conjunto de soluciones u opciones de vivienda. Por ello la prevención del sinhogarismo es vista como una opción costo-efectiva que permite aliviar la presión sobre la escasez de viviendas sociales.

La estructura de la vivienda en el Reino Unido ha sufrido importantes cambios en los últimos años. Según el departamento estadístico inglés (DCLG) entre los años 1998 y 2013 el número total de viviendas en el Reino Unido aumentó un 12% llegando a los 27.9 millones de viviendas. Unas tenencias se han desarrollado más que otras.

Destaca sobre todo el importante crecimiento de un 116% del mercado privado de alquiler en el mismo periodo, siendo la primera vez desde los años sesenta que se posiciona por delante de la vivienda social, representando las viviendas privadas de alquiler el 19% del total de viviendas. En todos estos años, tanto el régimen de tenencia de propiedad como el parque de vivienda social, se han reducido. La propiedad llegó al 69% del total de viviendas en el año 2001 y en el 2013 era del 63%.

La vivienda social ha estado en caída libre desde 1980 cuando había más de siete millones de viviendas sociales (33% del total) en el Reino Unido y un 94% de estas eran propiedad de las administraciones locales. En el 2013, la vivienda social representaba sólo un 18% del stock total de viviendas, siendo menos de cinco millones, y de estas solo un 44% era propiedad de las administraciones locales.

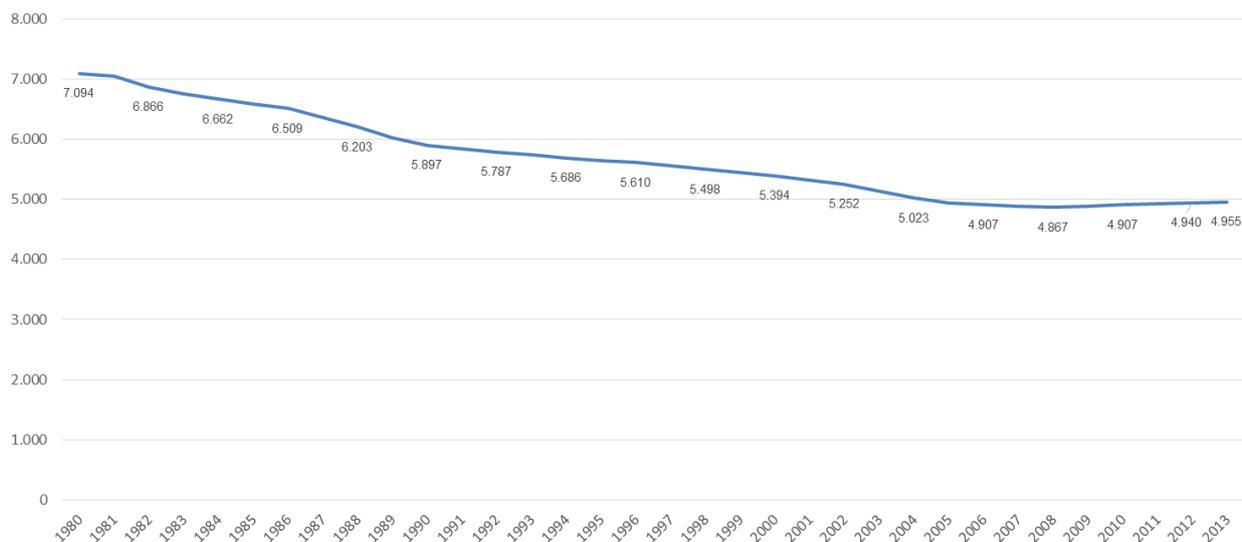
**Gráfico 20: Parque de vivienda según régimen de tenencia. Reino Unido. 2013**



**Fuente: Elaboración propia a partir de DCLG. Live Tables. Tabla 101. Abril 2015.**

Las razones para estos cambios varían entre las diferentes naciones del Reino Unido. La política de vivienda es desde 1997 una competencia retornada y por ello es importante tener en cuenta las tendencias en cada nación. En todos los territorios se ha incrementado el parque total de viviendas, siendo Irlanda del Norte la que ha vivido el aumento más importante del número de viviendas, con un 22,5% entre 1998 y 2014, debido sobre todo a estar más influenciada por las dinámicas de los mercados residenciales de Irlanda que sufrió un importante boom inmobiliario hasta 2007, aunque ha continuado aumentando hasta llegar en el 2014 a 767.000 unidades (DCLG, *Live Tables*. Tabla 108. Abril 2015). En Inglaterra, Escocia e Irlanda del Norte ha habido un importante incremento del sector privado de alquiler. En Inglaterra, en el 2014, este sector ya es el 19,6% del parque total de viviendas, con la cifra más alta (4.5 millones de unidades) desde 1961 y el aumento más importante de todos los territorios en estos años. En cambio, Gales ha sido la nación que ha visto aumentar más las viviendas en propiedad llegando está a representar el 70,4% del parque total de viviendas en el 2013.

**Gráfico 21: Vivienda Social (en miles). Reino Unido. 1980 – 2013**



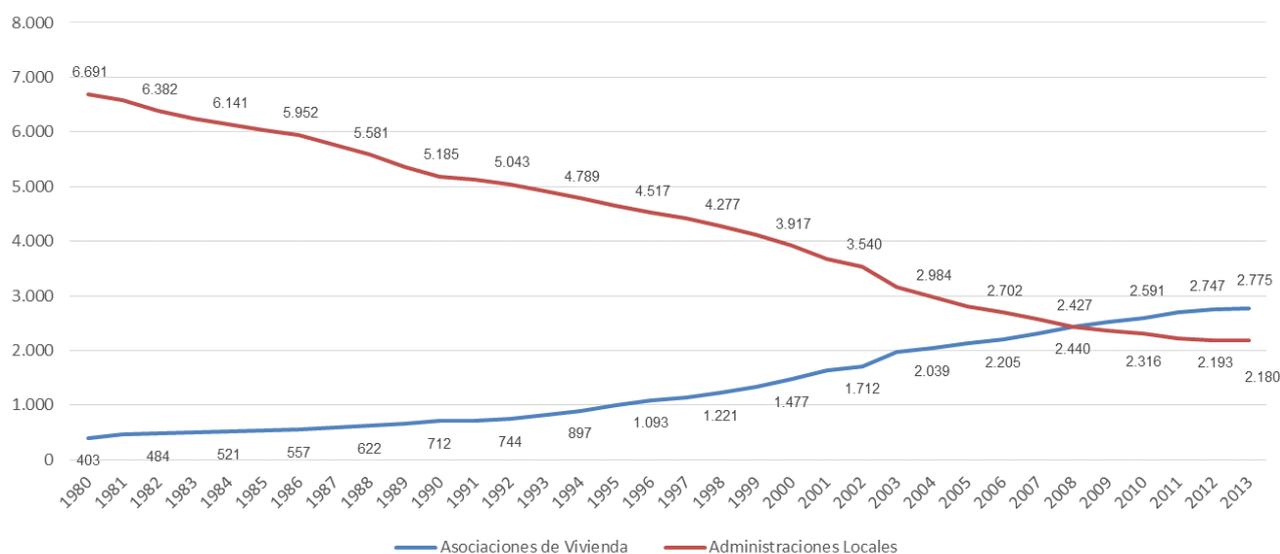
**Fuente: Elaboración propia a partir de DCLG. Live Tables. Tabla101. Abril 2015.**

Una característica común y constante en todos los territorios ha sido la caída de la vivienda social en general y de la vivienda social propiedad de las administraciones locales en particular. Esta caída constante se debe a la pasividad en la producción de viviendas sociales, la política de transferencias de estoc de vivienda social a las *Housing Associations* y a la introducción, desde los años ochenta, del *Right To Buy*. La proporción de vivienda social y vivienda social en manos de las administraciones locales es mayor en Escocia que en el resto de territorios del Reino Unido, aunque esta nación ha visto como el parque de vivienda social gestionado por las administraciones locales ha pasado de ser de 1 millón de viviendas en 1980 a 318.000 en el 2013. La vivienda social en el 2013 representaba el 23,6% del estoc total de vivienda en Escocia, el 17,1% en Inglaterra, el 16% en Gales y el 16,1% en Irlanda del Norte (DCLG, *Live Tables*. Tablas 104, 106, 107 y 108. Abril 2015).

En el Reino Unido la vivienda social puede ser ofrecida por las administraciones locales o las *Housing Associations* (o *Registered Social Landlord*), que son organizaciones de vivienda privadas y sin ánimo de lucro. En los últimos veinte años las *Housing Associations* han pasado a ser las principales proveedoras de vivienda social en Inglaterra y Gales, con un 58% y un 60,5% del total de vivienda social, respectivamente, en el 2013. En Escocia las administraciones locales mantienen la propiedad del 53% del total del parque vivienda social. En Irlanda del Norte, las viviendas sociales se traspasaron al Ejecutivo de Vivienda (NIHE) y por lo tanto las

*Housing Associations* han tenido históricamente poca presencia, aunque en 2013 gestionaban el 26,6% del total de la vivienda social. Profundizando en el análisis del papel específico de las administraciones públicas en la provisión directa de vivienda social, podemos ver en el gráfico siguiente la dramática reducción del número de viviendas propiedad de las administraciones locales. En treinta años han pasado de disponer de un parque de más de seis millones y medio de viviendas a poco más de dos millones.

**Gráfico 22: Vivienda Social según régimen de tenencia. Asociaciones de Vivienda y Administraciones locales. Reino Unido. 1980 -2013**

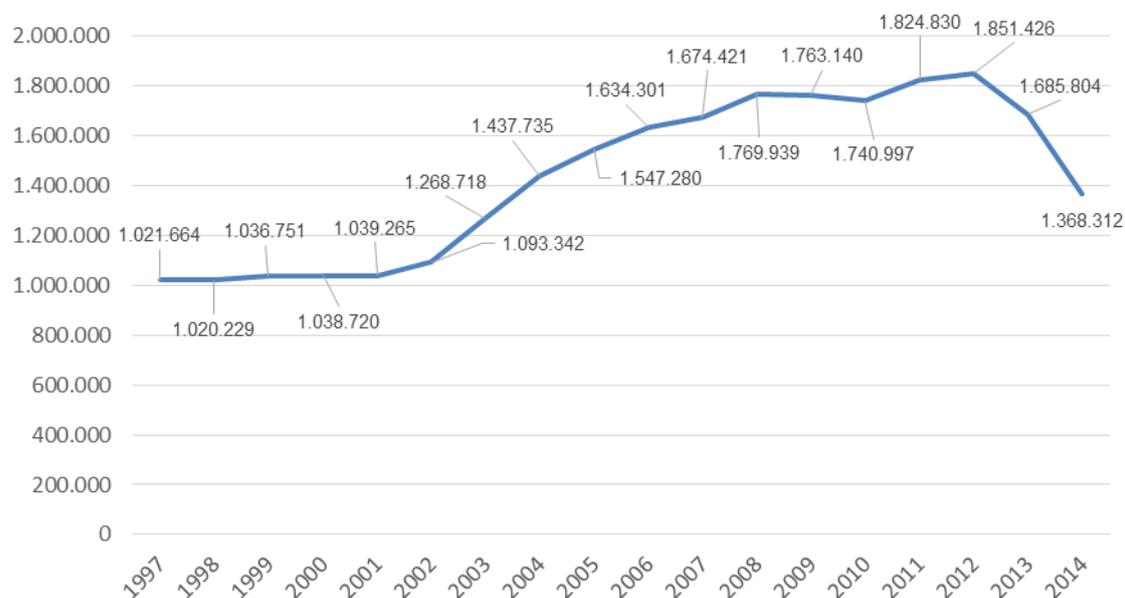


**Fuente: Elaboración propia a partir de DCLG, Live Tables. Tabla101. Abril 2015.**

En general, el propósito de la vivienda social en el Reino Unido es el de proporcionar vivienda a bajo coste para personas en situación de necesidad residencial sobre la base de un esquema no lucrativo. La vivienda social en el Reino Unido es de carácter residual y se asigna en función de criterios de necesidad. Tradicionalmente se ha dirigido a hogares con ingresos bajos y personas o familias sin hogar. La Ley de Vivienda de 1977 establecía la obligación a todos los municipios del Reino Unido a proporcionar una vivienda a aquellos que la necesitaran, bajo la premisa de que se cumplieran una serie de criterios objetivos de elegibilidad y que existieran determinadas situaciones de necesidad. El desarrollo de la legislación en cada una de las naciones ha sido diferente, sobretodo, en el periodo Post devolución, pero la promulgación de la *Localism Act 2011* está modificando de forma trascendental el funcionamiento del sistema de vivienda social. Por ejemplo, cada vez más, las administraciones locales utilizan los criterios de elegibilidad y conexión local como

filtros que obstaculizan el acceso a la vivienda social de ciertos grupos sociales mediante el sistema de entrevistas *Housing Options*.

**Gráfico 23: Personas en listas de espera para vivienda social. Inglaterra. 1997 – 2014**



**Fuente: Elaboración propia a partir de DCLG, Live Tables. Rents, lettings and tenancies. Table 600. Diciembre 2014.**

Los registros de solicitantes de vivienda social en las diferentes localidades de Inglaterra están reduciendo el número de inscritos de forma muy acelerada desde la introducción de la *Localism Act 2011*, perdiendo en solo dos años casi medio millón de personas inscritas. El aumento de personas registradas en las listas de espera para acceder a una vivienda social entre 2002 y 2010, se explica por dos razones. En primer lugar, la promulgación de la *Homelessness Act 2002* introdujo, entre otras medidas, el sistema de asignación de vivienda social llamado *Choice Based Lettings (CBL)*. El sistema tradicional de asignación de vivienda social se basaba en que las oficinas de vivienda casaban las solicitudes con las viviendas sociales disponibles en base a la prioridad. El CBL permitía que los solicitantes (o las personas que ya estaban en una vivienda social, pero querían cambiarse) pudieran escoger y demandar cualquiera de las diferentes viviendas sociales ofertadas y publicitadas. En segundo lugar, y para profundizar la transformación del sistema de vivienda social, a partir del 2003, las administraciones locales empezaron a trabajar en base a “listas abiertas”. Para agilizar los procesos de asignación de vivienda social se estimuló la

demanda y se fomentó la inscripción en las listas de espera de cualquier persona interesada en acceder a una vivienda social. En muchos casos, la no actualización administrativa de estos registros de solicitantes ha sido también un argumento esgrimido para el alto nivel de personas inscritas.

La *Localism Act 2011* estableció que cada administración local tuviera la libertad de gestionar su propia lista de espera de solicitantes de vivienda social. Desde entonces, las administraciones locales pueden, por ejemplo, decidir sus propios criterios de inscripción al registro de solicitantes o desarrollar nuevas soluciones residenciales para gestionar mejor el uso del estoc de vivienda social. A raíz de la nueva normativa, en el 2013, el 59% de administraciones locales ya había cambiado los criterios de inscripción a sus registros de solicitantes de vivienda social, lo que puede explicar perfectamente la tendencia de caída drástica entre 2012 y 2014. Por otro lado, las administraciones locales están obligadas a disponer de un sistema de asignación que debe otorgar “preferencia razonable” a los grupos sociales que considere, estableciendo prioridades y procedimientos. Los grupos mayoritarios a los que se les han dado preferencia razonable entre 2011/2012 y 2013/2014 han sido las personas que se encontraban en una situación de vivienda inadecuada (sobreocupación, infravivienda) y las personas con discapacidades o problemas médicos. La evolución del número total de personas inscritas con “preferencia razonable” ha ido reduciéndose desde la entrada en vigor de la *Localism Act 2011* pasando de 740.6000 a 589.300 hogares en preferencia razonable, demostrándose así los obstáculos a ciertos grupos sociales para su inscripción en las listas de espera. Consecuentemente, si en el 2003, las listas de espera no eran un indicador absoluto de necesidad de vivienda, pero si un indicador de demanda de personas en diferentes situaciones, ahora pierden mucha capacidad explicativa del amplio abanico del tipo de solicitantes de vivienda social en una localidad.

### **7.6.1 Obstáculos para el acceso a la vivienda social de las personas sin hogar en el Reino Unido**

La ley del Gobierno de Coalición liberal-conservador (*Localism Act 2011*) ha introducido nuevos cambios en el sistema de asignación que están reduciendo de forma importante el número de solicitantes. La ley introduce como grupos con “preferencia razonable” a aquellas personas que se encuentran en situación de sobreocupación e infravivienda, personas con discapacidad o

necesidad de servicios de salud y personas sin hogar oficialmente reconocidas. Pero disponer de “preferencia razonable” no quiere decir que tengan la misma prioridad. Encontrarse en más de una situación de “preferencia razonable” no acumula y no hay una con más preferencia sobre la otra. La administración local deberá explicar en su sistema de asignación de vivienda social los factores que tiene en cuenta para asignarla. Los más utilizados son los recursos económicos de los solicitantes, el buen comportamiento y la conexión local. La introducción de este sistema de “calificaciones” está implicando una reducción muy importante del número de solicitudes inscritas en las listas de espera ya que, por ejemplo, respecto a los recursos económicos se tiene en cuenta el estar o no en registros de morosidad por el impago de deudas, o el haber sido desahuciado anteriormente por este motivo. La conexión local con el área está siendo utilizada con los criterios de disponer de un empleo o un vínculo familiar en el área (excepto para los miembros de las fuerzas armadas) y el buen comportamiento se basa en el análisis de si alguno de los miembros de la unidad de convivencia tiene antecedentes por comportamiento antisocial o no. En la mayoría de casos las personas sin hogar en situación de calle o personas inmigrantes quedan totalmente excluidas por dichos criterios.

Por otro lado, la promulgación de la *Welfare Reform Act 2012* por parte del Gobierno de Coalición supuso una reducción presupuestaria para las ayudas a la vivienda (*Housing Benefit*). El impacto en las ayudas a las personas que viven en el sector privado (*Local Housing Allowance*) ha sido una reducción en el importe de la ayuda y el cambio de criterios para su concesión. Las ayudas para los inquilinos de viviendas sociales también han sido objetivo de los recortes presupuestarios. El Gobierno de Coalición creó la *Bedroom Tax* (Impuesto de dormitorio) que es una nueva forma de calcular la ayuda de vivienda (*Housing Benefit*) en base a la infra ocupación de la vivienda social de alquiler. La coloquialmente conocida como *Bedroom Tax* establece que las viviendas sociales de alquiler que reciben la ayuda de vivienda verán reducida un 14% el importe de la ayuda si tienen una habitación vacía y un 25% si tienen dos. El objetivo de la medida es según el Gobierno fomentar un uso más eficiente de la vivienda social y penalizar a quién no lo realice. También los servicios de apoyo a los grupos de población vulnerable, incluyendo a las

personas sin hogar, bajo el programa *Supporting People* se han visto afectados por la política de recortes presupuestarios y la reestructuración bajo la agenda de la *Localism Act 2011*. Bajo esta Ley las administraciones locales, pueden cumplir su “obligación principal” respecto al sinhogarismo mediante el mercado privado de alquiler sin el consentimiento de los solicitantes, pero la reducción de las ayudas está afectando directamente a la red de seguridad social y residencial, obstaculizando el acceso a la vivienda social y el mantenimiento de una vivienda asequible en el mercado privado de alquiler para los grupos más vulnerados de la sociedad.

Finalmente hay que añadir la reducción del número de viviendas sociales de alquiler en manos de las administraciones locales, el aumento de las transferencias de estas a las *Housing Associations*, la promoción del *Right to Buy*, la flexibilización de las rentas de alquiler y la duración de los contratos de arrendamiento, están reduciendo las posibilidades de articular un alojamiento estable o permanente que facilite los procesos de salida del sinhogarismo. La finalización de los contratos de arrendamiento AST en Inglaterra ya es la primera razón para solicitar acogerse a la legislación sobre sinhogarismo.

Si a todo esto añadimos la implementación del enfoque preventivo del *Housing Options* basada en la realización de entrevistas previas a presentar una solicitud para acogerse a la legislación sobre sinhogarismo podemos concluir que las diferentes medidas están orientadas a romper con el imaginario colectivo de identificar el encontrarse en un proceso de sinhogarismo y poder acceder a una vivienda social permanente que ofrezca seguridad y protección.

## **7.7 Soluciones residenciales para las Personas Sin Hogar en el Reino Unido**

Hasta finales de los 80 las políticas en el Reino Unido no abordaban adecuadamente las causas del sinhogarismo, ni se focalizaban en evitar que se iniciaran estos procesos. Mayoritariamente los servicios se dedicaban en la práctica a mantener y mejorar la vida cotidiana de las personas que vivían en la calle.

El importante crecimiento del número de personas en situación de calle a finales de los años ochenta en el centro de Londres, llevó al Gobierno conservador a lanzar un programa llamado *Rough Sleepers Initiative* (RSI). A partir de ese momento, la situación de las personas en situación de calle se visibilizó y pasó a estar en la agenda política tanto a nivel local como en toda Inglaterra. La mayor aportación de la Iniciativa fue principalmente el desarrollo de un enfoque multi-agencia para abordar la situación de las personas que duermen en la calle. El Gobierno financió la provisión de alojamiento en hostales, un programa específico para habilitar plazas en albergues durante el invierno, equipos de calle y servicios de apoyo para el acompañamiento para reubicarse de un lugar a otro. El elemento clave del programa fue la coordinación entre los proveedores de alojamiento, servicios de salud y empleo. El objetivo era centrarse en la atención a las necesidades variables de las personas en situación de calle, lo que necesitaba de un enfoque coordinado y multi-agencia. Para ello se creó un Grupo Inter-Ministerial e Inter-departamental bajo el liderazgo del Ministerio de Vivienda que coordinó las políticas de Seguridad Social, Salud, Empleo y Vivienda. Entre 1990/1991 y 1995/1996 se invirtieron £180 millones y se crearon 3.300 plazas en alojamientos permanentes de *Housing Associations*, 950 plazas en hostales, 750 plazas en viviendas del sector privado de alquiler, 350 plazas en albergues y 200 plazas en albergues para los días de más frío. Un total de 5.500 plazas para personas en situación de calle. Las estadísticas de personas en situación de calle se redujeron en estos años y la valoración del programa fue muy positiva. En 1997 los laboristas extendieron el programa a toda Inglaterra y Escocia también inició la experiencia ese año. En 1999, en Inglaterra, la recién creada *Rough Sleepers Unit* (RSU) se definió como objetivo reducir el número de personas en situación de calle a dos tercios antes de finalizar el año 2002 y también se consiguió dicho objetivo. El éxito de la RSI fue atribuido a un enfoque multi-agencia, y se consideró la necesidad de entender la problemática del sinhogarismo y las situaciones de calle, no solo como un problema de vivienda, sino desde una aproximación multicausal, de exclusión social, por ello la RSU introdujo el enfoque basado en la prevención del sinhogarismo.

Un segundo programa de importancia para las personas sin hogar fue el *Supporting People*, considerado como uno de los cambios más importantes en materia de políticas públicas de la última década en el Reino Unido. El programa se inició en el 2003 y fue diseñado para mejorar la calidad de vida de las personas vulnerables mediante el uso de servicios de apoyo a la vivienda. En el marco del programa, se prestaban dos tipos de servicio en casos de prevención del sinhogarismo:

- Servicios que aportaban a las personas independencia en sus propias viviendas, incluidas personas mayores, personas con discapacidades o con dificultades de aprendizaje. Estos servicios a menudo mejoraban y ampliaban paquetes de cuidado y asistencia proporcionados por los servicios de salud (NHS).
- Servicios diseñados para incrementar el grado de independencia, el bienestar y la inclusión de adultos que sufren de exclusión social, como personas sin hogar solas, personas con adicciones o exdelincuentes.

Por lo tanto, era un programa que se centraba principalmente en realizar asistencia en la vivienda, pero también en alojamientos temporales o de emergencia. Por lo tanto, este podría ser un proyecto que fuera también incluido en el apartado de prevención terciaria ya que tiene un papel preventivo, pero también de recuperación. En los casos que los servicios se prestaban a personas realojadas en alojamientos temporales se proporcionaba una mezcla de asistencia móvil, itinerante, entre viviendas asistidas y alojamientos de emergencia para evitar episodios recurrentes de sinhogarismo.

En Inglaterra, el programa *Supporting People* se implantó con un presupuesto asignado, lo que implicaba que cada área tenía una dotación de fondos destinada únicamente a encargar servicios de apoyo a la vivienda. Se establecieron Autoridades Administrativas de *Supporting People* a las que se responsabilizó de la elaboración de estrategias de área. En Escocia y Gales existían sistemas parecidos, aunque en Irlanda del Norte el programa se administraba mediante el NIHE. El *Supporting People* recibió elogios por la introducción de un sistema de financiación y planificación para los servicios de apoyo a la vivienda coherente. La combinación de un presupuesto especialmente asignado, organismos que gestionan la prestación de servicios y estrategias de área comportaba una mayor coherencia y solidez en la prestación de servicios relativos a la vivienda (Pleace et al., 2008). Aún y así, pese a que la flexibilidad en la gestión conjunta con servicios socio sanitarios, el sistema no permitía la gestión conjunta en otras áreas como educación, formación y empleo. Con el tiempo tanto en Escocia como en Inglaterra, dejaron de tener el presupuesto blindado con lo que las administraciones locales podían gastar el dinero como consideraran convenientemente en su ámbito geográfico de actuación y en cualquier grupo o servicio. Con las medidas de ajuste presupuestario y recortes económicos en los últimos años, las administraciones locales han reestructurado determinados servicios afectando también a los servicios de personas sin hogar. Así, aunque el Gobierno d

apoyo a iniciativas específicas para mejorar la situación de las personas en situación de calle, los recortes presupuestarios en áreas como las ayudas a la vivienda o el programa *Supporting People* están afectando indirectamente a los servicios de personas sin hogar

Por otro lado, el programa *No Second Night Out* (NSNO) se ha aplicado en Londres desde abril del 2011 y el Gobierno lo ha impulsado para su implementación mediante las administraciones locales. El objetivo fundamental es que nadie pase más de una noche en la calle. Las acciones se centran en tomar contacto lo antes posible con las personas que duermen en la calle, y a partir de ese momento desarrollar un plan para ayudarles a encontrar un alojamiento en un período muy corto de tiempo. A pesar de la introducción de un profundo programa de reforma social, el Gobierno de Coalición hizo explícito su apoyo al abordaje de las situaciones de calle y expandió el programa NSNO a toda Inglaterra. La iniciativa política del gobierno anterior para reducir el número de personas durmiendo en la calle hasta llegar a erradicar la problemática llevó a muchas administraciones locales a unirse a la iniciativa europea de acabar con las situaciones de calle en el 2012. El NSNO representó un paso importante para llegar a dicho objetivo. El NSNO se basa en cinco principios:

- Identificar a las personas que duermen en la calle y prestarles soporte de forma inmediata para evitar su cronificación.
- Implicar a la ciudadanía para que juegue un papel activo en informar y derivar a las personas que duermen en la calle.
- Asegurar una evaluación rápida y segura de las necesidades de las personas y ofrecer un asesoramiento adecuado a la situación particular en la que se encuentra cada persona.
- Asegurar el acceso a un alojamiento de emergencia y otros servicios de apoyo como servicios de atención a la salud, si es necesario.
- Reconectar a las personas que provienen de otras áreas del país o de otros países con sus comunidades de origen, para que puedan valerse en ellas del apoyo de la red de familiares y amigos, siempre y cuando no haya una razón relevante para no regresar.

Este último punto es conflictivo, porque en caso de personas en situación de calle con vínculos en una localidad inglesa, se puede abordar vía conexión local, pero cuando las personas son extranjeras puede suponer abrir un proceso de retorno al país de origen y hay quién considera que el programa puede convertirse en un instrumento de

expulsión de personas inmigrantes en situación administrativa irregular que han caído en procesos de sinhogarismo y han llegado a situaciones de calle. La reconexión se ha convertido en un elemento central de las estrategias contra el sinhogarismo para personas en situación de calle y la medida ha ganado importancia a partir de que el programa ha sido extendido a toda Inglaterra. De momento hay 69 administraciones locales que han adoptado los principios del NSNO y una encuesta reciente sobre el funcionamiento del NSNO en 20 localidades fuera de Londres indica que el 89% de los casos se está llevando a cabo la reconexión (Homeless Link, 2014). La primera evaluación realizada en diciembre de 2011 mostró que el 93% de las personas fueron reconectadas con su área. El resto se reconectaron con la administración local donde se encontraron durmiendo en la calle. Del total de personas reconectadas, el 56% fueron reconectados dentro de Londres, un 13% en un área del Reino Unido fuera Londres y un 31% con el país de origen fuera del Reino Unido (NSNO, 2011). El programa NSNO está obteniendo resultados ya que, a pesar del aumento de personas en situación de calle en Londres, los niveles de personas que han vuelto a la calle o llevan más de un año son bajos, aunque muestran una ligera tendencia creciente. Los aprendizajes que nos ofrece el programa NSNO son la necesidad de un compromiso político y liderazgo, de una coordinación y colaboración efectiva, de seguimiento y monitoreo, de una buena difusión y comunicación, y de capitalizar las ideas de personas que ya salieron de las situaciones de calle.

Finalmente es importante destacar que se han realizado diferentes experiencias piloto para testear una posible implementación del enfoque *Housing First* en el Reino Unido. Los estudios de Bretherton y Pleace (2015) del *Centre for Housing Policy*, de la *University of York* en Inglaterra y de Johnsen y Fitzpatrick (2012) de la *Heriott-Watt University* en Escocia muestran el potencial y la efectividad del enfoque en la reducción del sinhogarismo crónico y sus niveles de repetición, asociados a altas necesidades de apoyo. En estos proyectos los servicios de *Housing First* han ofrecido capacidad de elección y adaptación a los usuarios y reconocen sus derechos a la vivienda, lo que se adapta a la tradición implementada en el Reino Unido. Las personas usuarias de los servicios de *Housing First* involucrados en los proyectos han tenido capacidad de elección y control sobre sus propias vidas. La vivienda se ha proporcionado de forma rápida y no está condicionada al acceso a los servicios de apoyo. Los servicios de apoyo operaban mediante intervenciones basadas en la reducción del daño.

El estudio de Johnsen y Fitzpatrick se basa en la experiencia de 22 personas, mayoritariamente hombres, usuarios de los servicios de Housing First de la organización *Turning Point Scotland* en Glasgow. Las personas sufrían duras situaciones de pobreza, sinhogarismo y adicciones. Se establecieron unos criterios de elegibilidad basado en ser mayor de edad, encontrarse en una situación de sinhogarismo legalmente reconocido en Escocia, con problemas de alcoholismo y drogadicciones, personas no adaptadas a los servicios existentes y con deseo de disponer de una tenencia.

El estudio de Bretherton y Pleace se basa en la experiencia de 143 personas usuarias, un 27% mujeres, de nueve proyectos de organizaciones en diferentes localidades inglesas. Se seleccionaron dos perfiles de personas usuarias. El primero eran personas con episodios sostenidos (varios años) y recurrentes (más de una vez) en situaciones de calle. El segundo grupo eran personas que habían vivido varios años en viviendas con servicios de apoyo para personas sin hogar, albergues o alojamientos temporales, pero que no fueron realojados nunca en viviendas estables. Todas ellas presentaban situaciones multiproblemáticas: de salud mental, discapacidades físicas y cognitivas, alcoholismo, drogadicción, paro de larga duración, antecedentes penales o intensa relación con el sistema de justicia penal, falta de entorno relacional (tanto de amistades como de familia), trastornos de conducta y dificultades de aprendizaje.

Los resultados en ambos estudios muestran un alto porcentaje de retención de la vivienda, es decir, casi todos los usuarios mantuvieron la vivienda durante más de un año (el 86% de los usuarios en Glasgow y el 83%, de media, en los nueve proyectos ingleses). En ambos estudios las evidencias muestran que los usuarios han mejorado su situación de salud física y mental, han reducido los consumos de drogas y alcohol, han establecido relaciones sociales con el vecindario y reestablecido relaciones familiares, se han reducido las muestras de comportamiento antisocial y el número de episodios conflictivos con las fuerzas del orden y la justicia.

En relación a los aspectos a la vivienda la mayoría de los usuarios indicaban un alto grado de satisfacción y los casos negativos estaban relacionados al mobiliario. Los usuarios en el caso inglés pudieron escoger entre diferentes viviendas siguiendo el criterio de asignación de la vivienda basado en la libre elección. En estos proyectos es importante incidir en el tipo de régimen de tenencia y protección jurídica de los inquilinos. En los nueve proyectos desarrollados en Inglaterra, las viviendas que se

ofrecieron contemplaron variedad de tenencias. En los proyectos desarrollados bajo la *Greater London Authority* se estableció un sistema para facilitar rápidamente el acceso a una vivienda social de personas en situación de calle. El proveedor de vivienda social (*Clearing House*) ofreció seguridad en la tenencia, pero con la condición de que la renovación estaría sujeta a la continuación de los servicios de apoyo. Si estos se dejaran de ofrecer el proveedor de vivienda social podría solicitar que el inquilino se marchara (*asked to leave*). Otros servicios de Housing First establecieron diferentes tipos de pactos. Por ejemplo, el proyecto de la organización *Bench Outreach* desarrolló un trabajo conjunto con la administración local de *Lewisham* y esta les proporcionó vivienda social de su propiedad. En los casos de los proyectos de *Newcastle* y *Redbridge* se estableció un pacto con el sector privado de alquiler, aunque con un régimen de seguridad en la tenencia más limitado. El proyecto desarrollado en *West Sussex* utilizó un alojamiento temporal y servicios de apoyo en viviendas compartidas y donde la entidad social era la proveedora directa de alojamiento. Este último es un modelo usa dos estadios para llegar a una vivienda estable, donde el alojamiento temporal es el primero.

Es importante destacar que ocho de los nueve proyectos desarrollados en Inglaterra ofrecieron mayoritariamente viviendas sociales de alquiler propiedad de *Housing Associations* en un régimen de tenencia permanente. Cinco de los nueve proyectos ofrecieron también servicios de Housing First contando con el sector privado de alquiler y un régimen de tenencia basado en los contratos de arrendamiento *Assured Shorthold Tenancy* (duración mínima 6 o 12 meses) como es normal en este sector, aunque más inseguro que los *Assured Tenancy* ofrecidos mayoritariamente por *Housing Associations* (duración permanente) o los *Secure Council Tenancy* ofrecido mayoritariamente solo para las viviendas sociales propiedad de las administraciones locales con el mayor grado de protección en la tenencia y derechos (duración permanente).

En Escocia, todas las personas en situación de calle fueron alojadas en viviendas independientes dispersadas por el Norte, Sur y Este de la región de Glasgow. Las viviendas fueron proporcionadas por tres *Housing Associations* (*Glasgow Housing Association, Queens Cross Housing and South Side Housing*). El régimen de tenencia ofrecido fueron contratos bajo el *Scottish Secure Tenancy (SST)* de duración permanente y que son normalmente ofrecidos por las administraciones locales, *Housing Associations* y Cooperativas de Vivienda. Hubo un importante debate sobre qué tipo de tenencia se debía ofrecer a los usuarios de los servicios Housing First. La

organización de *Turning Point Scotland* rechazó ser la inquilina legalmente de la vivienda y después subarrendar a los usuarios. También rechazó los contratos *Scottish Short Secure Tenancies* (SSSTs) porque ofrecían menos seguridad en la tenencia (mínimo 6 meses). Se optó por el modelo que ofrecía más protección legal y más estabilidad en la permanencia de la vivienda.

La valoración de las organizaciones y administraciones locales involucradas en las experiencias piloto es muy positiva, aunque apuntan que no es la panacea. Los servicios de *Housing First* no sirven para todas las situaciones y siempre hay un porcentaje de personas que no acceden o pierden la vivienda. En el caso del Gobierno escocés, este declaró su interés y predisposición a colaborar en el desarrollo del programa, pero se reafirmó en que su enfoque en aspectos de salud no se centraba en las intervenciones de reducción del daño sino en la recuperación, primando una estabilización de las situaciones de alcoholismo y drogadicción antes de acceder a una vivienda permanente.

Ambas investigaciones apuntaron ciertas limitaciones para la implementación extensiva de los servicios de *Housing First* en Inglaterra, Escocia y todo el Reino Unido. En ambos proyectos, el hecho de que fueran experiencias piloto impulsadas por organizaciones sociales (aunque contaran más o menos con la colaboración de la administración local) dotó los proyectos de un presupuesto escaso y temporal, con incertidumbres sobre su consolidación. En ambas experiencias vemos como el régimen de tenencia y la duración fue un debate importante. En el caso inglés, los *tempos de entrega* de las viviendas fueron en algunas localidades demasiado lento para la urgencia y necesidad del caso, ya que se demoró tres o cuatro meses. En algunos proyectos sobre todo los desarrollados en viviendas del sector privado de alquiler, la *duración del contrato* no era suficiente o estaba condicionada a los servicios de apoyo lo que no se adaptaba suficientemente a las necesidades de las personas. En Escocia este también fue un punto de debate, pero sin plantearse la opción del mercado privado de alquiler. Por otro lado, la utilización del sector privado de alquiler en Inglaterra presentó problemas en relación a su asequibilidad y el estándar razonable de calidad. De hecho, la *negociación de las rentas* en el sector privado de alquiler para conseguir viviendas para el proyecto supuso también demora en los tiempos de entrega.

En ambos proyectos se apuntó que la falta de vivienda social y el recorte en ayudas a la vivienda como dos de los mayores obstáculos para la extensión de los servicios de

*Housing First* en el Reino Unido. La poca oferta de vivienda social en algunas áreas de Inglaterra obligaba a utilizar el sector privado de alquiler. Pero además para encontrar viviendas asequibles en el mercado de alquiler, estas se encontraban en lugares muy alejados de los equipos de intervención. Además, los recortes presupuestarios introducidos por la profunda reforma social del Gobierno de Coalición, estaban afectando las ayudas al alquiler (*Housing Benefit*) de los usuarios tanto en Inglaterra como en Escocia. En consecuencia, los costes económicos del proyecto y la relación con los proveedores de vivienda se vieron afectados. Este problema se agudizaba en Inglaterra en el caso de la utilización del sector privado de alquiler y el recorte presupuestario de las *Local Housing Allowances*.

En conclusión, las primeras experiencias de los servicios de *Housing First* en Inglaterra y Escocia indican que puede incorporarse en el enfoque preventivo del sinhogarismo porque permite reducir el número de personas en situación de calle cronificadas y disminuir su repetición o duración de nuevos episodios. Pero la oferta de vivienda social y de ayudas a la vivienda son los mayores obstáculos para su extensión a lo largo del Reino Unido.

## 7.8 Conclusiones

En este capítulo hemos visto como la definición legal del sinhogarismo es positiva porque reconoce sus derechos y establece obligaciones para las administraciones públicas, pero al mismo tiempo acaba determinando lo que no es o lo que no se conoce como “sinhogarismo oculto”. La comprensión del sinhogarismo como una problemática de vivienda facilita la comparación con la Tipología ETHOS y muestra como una definición extensa de sinhogarismo va asociada a altos niveles de sinhogarismo. Hemos analizado el por qué en Inglaterra los niveles de sinhogarismo cayeron entre los años 2003 y 2010 con la introducción del enfoque preventivo (*Housing Options*) que ha ido más asociado a formas de articulación del servicio público y a visión más restrictiva de la interpretación que a la eliminación de los factores de riesgo que lo generan. De hecho, los niveles de sinhogarismo de calle han aumentado de forma considerable en Inglaterra desde el 2010. En Escocia aumentaron los niveles de sinhogarismo hasta el 2010 como resultado de la expansión de los derechos de las personas sin hogar y desde entonces se están reduciendo también las solicitudes presentadas y las solicitudes aceptadas de personas sin hogar,

así como el sinhogarismo de calle, aunque el número de personas sin hogar cronificada ha aumentado en los dos últimos años.

El sistema de asignación de la vivienda social en el Reino Unido ha sido siempre de carácter residual porque hay una fuerte tradición para resolver la situación del sinhogarismo legalmente reconocido mediante el acceso a una vivienda. En 1979 el gobierno conservador dio un giro profundo a la política de vivienda al considerar, bajo la argumentación del libre mercado y la competencia, que la administración no debía por qué asegurar una vivienda, sino que como mucho debía asumir un papel facilitador para que las personas pudieran acceder a una vivienda. Desde entonces hemos asistido a la desarticulación del parque de vivienda social en Inglaterra en virtud del desarrollo del mercado privado de alquiler que hoy es el régimen de tenencia mayoritario, pero también la principal vía para resolver la obligación principal del deber de las administraciones locales en la provisión de una vivienda estable para las solicitudes aceptadas de personas sin hogar legalmente reconocidas. Pero el mercado privado de alquiler se está convirtiendo en una puerta giratoria porque durante el año 2015 la finalización de los contratos de alquiler representa la principal razón para solicitar la cobertura de la legislación sobre sinhogarismo. Las últimas leyes de reforma del bienestar, del localismo y reestructuración de competencias municipales, así como la reducción presupuestaria de las ayudas al alquiler están obstaculizando el acceso a la vivienda social para los grupos más vulnerados de la sociedad y debilitando la red de seguridad social basada en el sistema de vivienda inglés. En Inglaterra predomina el enfoque de escalera para atender la situación de las personas sin hogar en situación de calle, pero forma contraria, en Escocia las personas sin hogar en situación de calle están cubiertas por la legislación y es el territorio con mayor parque de vivienda social, por ello predominan las soluciones basadas en el acceso de las personas sin hogar a la vivienda social.



## **CAPÍTULO VIII: SINHOGARISMO Y VIVIENDA SOCIAL EN ESPAÑA**

En este capítulo se describen los elementos que definen el sistema de acceso de las personas sin hogar a una vivienda social en España. A lo largo del texto se hará referencia particular al caso catalán por ser una de las Comunidades Autónomas referentes en la implementación de diversas medidas relacionadas con la vivienda social y el sinhogarismo.

En primer lugar, se analiza el marco jurídico de atención a las personas sin hogar donde se identifica un claro abordaje desde las normas de servicios sociales y no desde la legislación en materia de vivienda.

En segundo lugar, se aborda la comprensión del sinhogarismo en la definición realizada por el Instituto Nacional de Estadística y otras definiciones a nivel municipal o autonómico, evidenciando la falta de consenso en su conceptualización. A su vez, se identifican las semejanzas y diferencias con la Tipología ETHOS. También se analiza la evolución de los niveles de sinhogarismo oficiales en base a la información estadística disponible y, dada su limitación, se complementa con la explicación de los resultados de recuentos nocturnos a nivel municipal.

En tercer lugar, se explica el por qué, en España, existe un parque de vivienda mayoritariamente en régimen de propiedad y un reducido parque de alquiler. La vivienda protegida reproduce la tendencia del mercado y predomina la tenencia en propiedad, por ello, en España, se equiparará la vivienda social a la vivienda protegida de alquiler. España ha desarrollado un sistema de vivienda social de dimensiones raquíticas, cuya escasez supone la no existencia de alternativas residenciales para la población con bajos ingresos y dificulta los procesos de salida del sinhogarismo.

Finalmente se estudian los obstáculos de acceso de las personas sin hogar a la vivienda social y se constata que el modelo de intervención de escalera es el enfoque predominante en el país.

### **8.1 El sinhogarismo y su marco legal en España**

España ha suscrito diferentes Tratados internacionales que contienen artículos relativos al derecho a la vivienda, como por ejemplo: el artículo 25 de la Declaración

Universal de Derechos Humanos, el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales, artículos 13 y 14.2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer, artículo 27.3 de la Convención de los derechos de los Niños, artículo 5.e de la Convención sobre la Eliminación de todas las forma de Discriminación Racial o el artículo 34 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. España tiene pendiente ratificar su compromiso con los derechos sociales, al no haber ratificado aún la Carta Social Europea, que en sus artículos 16, 30 y 31 contemplan provisiones relativas a la pobreza y el derecho a la vivienda.

El artículo 10.2 de la Constitución Española (CE), relativo a los derechos fundamentales y a las libertades, se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España. El informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a una Vivienda Adecuada en el año 2006, recogió que en España existía un grave problema de falta de oferta de vivienda social, de exceso de vivienda vacía, así como de especulación, corrupción y acoso inmobiliario. En este sentido, el informe del Relator revelaba que España suspendía en el cumplimiento de los mandatos positivos derivados del conocido artículo 47 de la CE al no “proteger”, no “promover” ni “asegurar”, el derecho a la vivienda a sus ciudadanos. Tampoco se cumplía el mandato negativo de “no vulnerar” el derecho a la vivienda, porque no se crearon las “condiciones necesarias” ni la “normativa relevante” para evitar la especulación y la corrupción. En conclusión, el Estado suspendía en “hacer efectivo” el derecho a una vivienda digna y adecuada a gran parte de la población (Fernández, 2008). Por otro lado, hay que destacar que España ratificó en el 2010 el nuevo instrumento de reclamación llamado Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (PF-PIDESC) que entró en vigor en el 2013. El Protocolo es un instrumento para canalizar quejas de personas o grupos que no han conseguido justicia en casos de violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales en el interior de su país. En septiembre de 2015, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (CDESC) publicó sus primeras recomendaciones, dirigidas al Estado, en relación a una queja sobre la violación al derecho a la vivienda (caso I.D.G. v. Spain - Comunicación 2/2014). El CDESC estableció que España tiene la obligación de proporcionar recursos efectivos en los procedimientos de ejecución hipotecaria por falta de pago de préstamos, de asegurar que se tomen todas las medidas pertinentes para garantizar la notificación personal en los procedimientos de ejecución hipotecaria, y de garantizar

que se adopten medidas legislativas para prevenir la repetición de violaciones similares en el futuro. En conclusión, este es otro mecanismo de acceso a la justicia internacional dada la falta de voluntad política y el difícil camino para la exigibilidad del derecho a la vivienda en el interior del país.

En España la situación de las personas sin hogar se ha entendido siempre como una situación que debe ser atendida desde los servicios sociales y a nivel municipal. Por ello, su marco de regulación para la provisión de servicios residenciales (Ponce y Fernández, 2010) se articula en base a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local<sup>9</sup> (LBRL) y las diferentes leyes autonómicas en la materia. Respecto a la LBRL modificada en el 2013, el artículo 25.2 define sus competencias y muchas de ellas están relacionadas con los derechos a la vivienda, por ejemplo: el artículo 25.2.a.LBRL sobre urbanismo y promoción y gestión de la vivienda de protección pública, o el 25.2.e.LBRL basado en la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social. Además, el artículo 26.1c LBRL, especifica la obligación de los municipios con población superior a 20.000 habitantes a la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social. Dicha prestación de servicios sociales se regula mediante legislación autonómica. Un Informe publicado por el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (2011) explica que, en España, hay ocho leyes autonómicas de servicios sociales que mencionan específicamente a los “transeúntes” como titulares de los derechos contenidos en las mismas. En el resto se mencionan con denominaciones muy similares, como titulares de estos derechos, las “personas en situación de urgencia personal o indigencia”, “personas en evidente estado de necesidad”, “vulnerabilidad, exclusión y urgencias sociales”. Hay también siete leyes autonómicas de servicios sociales que mencionan específicamente prestaciones para “transeúntes” o “personas sin hogar”. Todas las leyes contemplan, con unos u otros enunciados, las prestaciones de alojamiento alternativo o atención residencial, así como la prevención y la inclusión social. Además, el informe añade que hay cuatro leyes autonómicas de servicios sociales que contemplan equipamientos específicos para personas sin hogar (centros de acogida, albergues, comedores...) y dos Comunidades Autónomas tienen normativa específica para centros de personas sin hogar.

---

<sup>9</sup> Ha sido modificado por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local y Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local que modifican algunos de sus artículos.

En Cataluña, la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales, configura el derecho de acceso a éstos como un derecho subjetivo de carácter universal, cuyo contenido se especifica en la Cartera de Servicios Sociales. El artículo 7 de dicha Ley, define como una de las situaciones con necesidad de atención especial, la relacionada con la falta de vivienda y las urgencias sociales. El artículo 21 establece que las prestaciones de servicio que tienen la finalidad de prevenir, diagnosticar, valorar, proteger, promover, atender e insertar personas, unidades de convivencia y grupos en situación de necesidad social comprenden, entre otras actuaciones, la atención residencial substitutiva del hogar y las que se establezcan en dicha cartera de servicios (apartados h i k respectivamente). La Cartera de Servicios Sociales 2010-2011 regulada mediante el Decreto 142/2010, de 11 de octubre, recoge en su índice de prestaciones de la red de servicios sociales de asistencia pública los *servicios residenciales de estancia limitada* (1.1.3) que incluyen el *servicio de acogimiento residencial de urgencia* (1.1.3.1) y el *servicio de residencia temporal para personas adultas en situación de marginación* (1.1.3.2) definiendo así los recursos residenciales para las personas sin hogar, con la consideración de prestación de servicio básico y garantizado. El problema esencial es que los municipios catalanes de más de 20.000 habitantes, mayoritariamente, han decidido no ofrecer una prestación de servicio sino una prestación económica de urgencia social. Esta prestación se encuentra reconocida en el punto 2.3 de la misma Cartera (sujeta a créditos presupuestarios disponibles), para atender “*situaciones de necesidades puntuales, urgentes y básicas, de subsistencia como la alimentación, el vestido y el alojamiento*” (Ponce y Fernández, 2010). En la práctica, se traduce en la financiación de plazas en pensiones u hostales, sólo para algunas noches o para estancias cortas, en vez de crear recursos residenciales estables para hacer frente a las diversas problemáticas que contempla la situación de las personas sin hogar. Pero además, los servicios residenciales para personas sin hogar en situación de calle recogidos en el punto 1.1.3 de la Cartera, solo contemplan una estancia limitada temporalmente, es decir, se cubren temporalmente las necesidades básicas que han motivado la situación de urgencia, pero en ningún caso hay una conexión con la prestación de servicios de alojamiento estable que debería derivarse de una regulación adecuada de las obligaciones públicas en materia de alojamiento para personas sin hogar (Ponce y Fernández, 2010).

Lo mismo sucede en materia de salud. Tradicionalmente la situación de exclusión social de las personas sin hogar ha obligado a que diferentes normas incluyan cierta referencia más allá de los servicios sociales. En el caso del Sistema Nacional de

Salud, el Estado, regula su función y define unas premisas (en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad y Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud) que las Comunidades Autónomas desarrollan y especifican. Así, se han incluido las situaciones de personas sin hogar en situación de calle en normas como las leyes de acceso a la asistencia sanitaria. En el caso particular de Cataluña, la Ley 21/2010 de 27 de julio, hace referencia en su artículo 2 a las “personas en riesgo de exclusión” y la disposición final segunda a “las personas sin techo”, las cuales son titulares de derecho para la cobertura pública a cargo del Servicio Catalán de Salud.

Por otro lado, el artículo 148.3CE establece claramente que es competencia de las Comunidades Autónomas la “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”. Los tres niveles administrativos disponen de competencias relacionadas con la vivienda. El Estado (con la planificación general de la actividad económica; la ordenación del crédito; la fiscalidad de la vivienda; la normativa básica; la financiación...), las Comunidades Autónomas (planificación regional, el control y seguimiento de la política de protección de la vivienda en el ámbito autonómico; la elaboración de normativa autonómica, la aplicación e inspección del cumplimiento de ésta; gestión y resolución de los expedientes de ayudas económicas personales...) y los Ayuntamientos (elaboración de los planes urbanísticos, de las condiciones de edificación y uso del suelo; concesión de licencias de obras de edificación e inspección de las mismas; promoción pública de viviendas municipales; administración, gestión y mantenimiento de los patrimonios municipales de viviendas y de suelo...).

Las leyes de vivienda autonómicas de Cataluña y País Vasco han definido la situación de las personas sin hogar como un problema de vivienda. Como explican Ponce y Sibina (2008), la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda en Catalunya (LDVC) realiza una definición de las Personas Sin Hogar que podría interpretarse de forma más amplia que la Clasificación ETHOS de la FEANTSA:

*Artículo 3.m) Sin hogar: la persona o unidad de convivencia con carencia manifiesta de una vivienda digna y adecuada, ya que no dispone de domicilio, vive en la calle o en un espacio no apto como vivienda, de acuerdo con lo establecido por la presente Ley, y sufre la exclusión social efectiva debido a barreras sociales o a dificultades personales para vivir de forma autónoma. Tienen también la condición de sin hogar las personas que han sido objeto de un proceso de desahucio motivado por la imposibilidad acreditada de satisfacer el alquiler”.*

A lo largo del texto legal, la LDVC hace referencia a “los sin hogar” como si este fuera un colectivo homogéneo de personas y equiparándolo a “los sin techo”, pero contrariamente el artículo 3.m de la LDVC, define *sin hogar* de una forma muy amplia, abarcando situaciones residenciales muy diferentes. En la línea del concepto europeo desarrollado por FEANTSA, el artículo 3.m LDVC señala que la carencia manifiesta de vivienda digna y adecuada puede consistir tanto en encontrarse en situación de calle, como en no disponer de un domicilio, o vivir en espacios no aptos para vivienda, de acuerdo con lo establece esta ley. Es decir, se conecta con las definiciones legales de vivienda e infravivienda que realiza la misma norma. La definición legal de infravivienda en la LDVC establece que esta se da cuando una vivienda o espacio no dispone de cédula de habitabilidad. Esto sitúa a sus ocupantes en la situación legal de *sin hogar* (Ponce y Fernández, 2010) o en una situación de vivienda inadecuada según la clasificación ETHOS. La definición de persona sin hogar de la LDVC también recoge situaciones de desahucio o de acoso inmobiliario, siendo situaciones de vivienda insegura según la clasificación ETHOS. Encontrarse en una situación de exclusión como consecuencia de barreras sociales o de dificultades personales para vivir de manera autónoma, también es una situación que define a una persona sin hogar contemplada en la Ley. Esto abre mucho el espectro definido, ya que podrían contemplarse situaciones de exclusión residencial solo de carácter económico, como los jóvenes no emancipados.

En el caso vasco, está por ver el desarrollo de la nueva ley de vivienda aprobada en junio de 2015 y que entrara en vigor en septiembre del 2015. La Ley incluye por primera vez en España, un “*derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada*”. La Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, define también las personas sin hogar desde una óptica de situación residencial y recogiendo las cuatro grandes categorías de la clasificación ETHOS propuesta por la FEANTSA:

*3.m) Persona sin hogar: es la persona que no dispone de lugar físico de residencial o que carece de vivienda, o cuya vivienda es insegura o es inadecuada.*

Finalmente, no podemos obviar, como particularidad, que en España existe el “Derecho de Alimentos”, por el cual, por el proceso evolutivo de las diferentes concepciones sociales y familiares, ha ido dando pasos hacia la comprensión de la patria potestad, como un derecho y un deber de protección y asistencia. El Derecho de Alimentos ha contemplado, tradicionalmente, la prestación de alimentos (nutrir, sustentar y suministrar víveres), pero también: alojamiento, cama, vestido y calzado.

Por lo que abre un campo de protección a las personas sin hogar desde el ámbito privado mediante la obligación a familiares, poco explorada.

## 8.2 Conceptualizando el sinhogarismo en España

En España no hay una definición consensuada entre los diferentes agentes involucrados en la atención a personas sin hogar. Tradicionalmente, el sinhogarismo se ha considerado un problema exclusivo de servicios sociales y no de otras áreas. Históricamente, los conceptos más utilizados en España para hacer referencia a esta situación han sido “mendigos”, “vagabundos”, “transeúntes” o “indigentes” mezclando situaciones de pobreza y sinhogarismo. Hay referencias de la utilización de términos como “mendigos” y “vagos” desde hace siglos. El Decreto de 16 de agosto de 1776 de Carlos III, definía en su artículo 12 que: *"Son vagos: 1) los que careciendo de Rentas no se destinan ni a la labranza ni a los oficios. 2) Los que teniendo Ocupación uno oficio el abandonasen. 3) Los que andén mal entretenidos en Juegos y tabernas. 4) Los que tengan empleos en la ociosidad equivalentes."* (Sabater, 1962).

En la Real Orden de Carlos III de 1780, la mendicidad era considerada una conducta antisocial que debía ser reprimida. Así se mantuvo posteriormente en la Ley de Vagos y Maleantes de 4 de agosto de 1933, y después en la Ley 16/1970 de 4 de agosto sobre Peligrosidad y Rehabilitación Social. La Ley de Bases de Régimen Local de 1955 establecía, como competencia para los municipios, encargarse de *"la beneficencia, la prevención y la represión de la mendicidad y albergues de transeúntes"* (art. 101g). Los mendigos eran considerados como *"un grupo de población que no se somete al orden social, son aquellos individuos que piden habitualmente limosna y viven de este recurso"* (Sabater, 1962).

Así pues, “vagabundo” (el vago que vaga por el mundo) o “mendigo” eran términos utilizados de forma peyorativa y asociados a conductas antisociales. José Manuel Sánchez (2000) apunta que a mitades del Siglo XX se utilizaba más el concepto de “transeúnte”. Este se asociaba a las migraciones interiores y al éxodo del campo hacia la ciudad (el transeuntismo). El transeúnte era una *"persona que transita, que pasea de un lugar a otro, que está de paso, que va de institución a institución, de lugar en lugar, sin más recursos ni posesiones que las que llevar encima y que, en principio, busca trabajo o ayuda, con una filosofía de supervivencia a corto plazo."* (Sánchez, 2000).

El término “transeúnte” hacía referencia una situación de pobreza y movilidad de forma no peyorativa. Las investigaciones publicadas por la revista Documentación Social de Caritas Española, impulsaron la utilización del término en obras como “Transeúntes. Desarraigo y marginación social” (Alonso et al. 1975) y “Transeúntes y albergues” (Martín, 1985). Pero Clemente Martín Barroso ya apuntaba que carencia de hogar y transeuntismo no eran sinónimos. Había quién se movía entre ciudad y ciudad, por lo que se alojaba en hostales, albergues o en lugares de paso, pero había quién estaba en la ciudad y residía en ella (Martín, 1985). La concepción de los recursos residenciales estaba asociada al descanso de unas noches debido a la movilidad, por lo que los que residían en la ciudad utilizaban estos centros para no dormir en la calle durante unos días (Vega, 1996). Los transeúntes eran personas que sufrían situaciones de pobreza y exclusión y utilizaban albergues. Los “sin techo” eran aquellos transeúntes que no utilizaban los albergues y vivían literalmente en la calle (Muñoz y Vázquez. 1998). A inicios de los años noventa, el Ministerio de Asuntos Sociales financió un “Estudio sociológico sobre los transeúntes marginados” (INCIS. 1991) que no llegó a publicarse y que sirvió para elaborar una guía de “Centros y Servicios para transeúntes sin hogar” (Ministerio de Asuntos Sociales, 1994). A finales de los años noventa, Cáritas Española empezó a utilizar el término de “personas sin hogar” en diferentes investigaciones, como el libro de Pedro Cabrera (1998) sobre la sociología de las personas sin hogar en Madrid. Manuel Muñoz y Carmelo Vázquez (1998) utilizaron también el término en su artículo sobre los aspectos psicosociales de las personas sin hogar en España.

El Instituto Nacional de Estadística eliminó la utilización del término de “transeúnte” en el Censo de Población y Viviendas del 2001, pero, hoy en día, aún podemos encontrar en las estadísticas municipales la referencia al término como una de las problemáticas más atendidas por los servicios sociales. Por ejemplo, en el Anuario Estadístico de Viladecans 2013 o en el del Hospitalet de Llobregat el mismo año. La utilización aleatoria de los términos de “indigente”, “mendigo”, “sin techo” o “sin hogar” continua. Por ello, diferentes entidades sociales han elaborado una Guía de estilo para periodistas, para cuando estos deban tratar una noticia (Senante et al., 2010).

Las estadísticas oficiales sobre personas sin hogar realizadas por el Instituto Nacional de Estadística, se basan en la definición utilizada por el EUROSTAT/INSEE con matices adaptados al caso español. A nivel autonómico el Instituto Vasco de Estadística (EUSTAT) también utilizó dicha definición en su investigación de 2005. Se considera que:

*“Una persona sin hogar es alguien que no tiene acceso durante el período de referencia a un alojamiento que cumpla los criterios de habitabilidad humana comúnmente aceptados, tanto si el alojamiento es legalmente de su propiedad como si es alquilado, u ocupado de forma gratuita con permiso del propietario, o bajo contrato u otro acuerdo de naturaleza no temporal (incluidos los proporcionados por el sector público u organizaciones no gubernamentales y los proporcionados por empleadores).*

*En consecuencia, están obligados a dormir temporalmente: 1. En la calle, o 2. En edificios que comúnmente se considera que no reúnen condiciones para la habitabilidad humana, o 3. En alojamientos de emergencia proporcionadas por el sector público u organizaciones no gubernamentales, o 4. En alojamientos colectivos de larga estancia proporcionadas por el sector público u organizaciones no gubernamentales (centros de no-emergencia, refugios para mujeres maltratadas, centros de internamiento para solicitantes de asilo o inmigrantes irregulares), o 5. En pensiones o casas de huéspedes, o 6. En otros alojamientos de corta estancia, o 7. En casas ocupadas.*

*Se excluyen las personas que viven en las siguientes clases de alojamiento: Hospitales; casas de salud mental; centros para personas mayores, Prisiones, centro de internamiento, Residencias de estudiantes; internados, Orfanatos; casas de adopción, Cuarteles; misiones militares en el mar, Barcos amarrados, Casas móviles (circos), Au-pairs; servicio doméstico; personal de hotel que vive en el propio hotel, Turistas alojados en hoteles, Alojamientos subvencionados”*

En la Encuesta de Centros de Atención a Personas sin Hogar 2012 (ECAPSH-2012) se contemplan también personas que se encuentren en alojamientos subvencionados o viviendas tuteladas. Siempre y cuando la titularidad de la vivienda la ostente alguna institución, ya sea pública o privada. Además, se incluyeron otro tipo de centros para asegurar la continuidad de la serie histórica y la comparabilidad internacional como, centros de acogida para mujeres víctimas de violencia de género, centros de acogida de emigrantes retornados, centros de estancia temporal de inmigrantes (C.E.T.I.), centros de acogida a refugiados (C.A.R.) y centros destinados al alojamiento de trabajadores temporeros.

El Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad considera que en España se aplica un sentido restrictivo de la conceptualización del sinhogarismo contemplando sólo las personas sin cobijo de ningún tipo, que duermen en la calle, y a quienes se alojan de forma temporal en instituciones o albergues. El argumento considera se centran solo en las dos primeras grandes categorías de la Tipología ETHOS porque las situaciones

de vivienda insegura e inadecuada deben ser abordadas desde una política integral de erradicación del sinhogarismo (Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad 2011:14). Sin embargo, como Muñoz y Vázquez (1998) ya apuntaban, los intentos de definición por parte de los proveedores de servicios, públicos o privados, se basan en la concepción de que las personas sin hogar son aquellas que utilizan los servicios diseñados para esta población. Es decir, aunque la población objetivo para las investigaciones del INE es la indicada en la definición anterior, la población que efectivamente se investiga, es aquella que acude o se encuentra en dichos centros para personas sin hogar que ofrecen servicios de alojamiento y/o de restauración ubicados en los municipios mayores de 20.000 habitantes.

En la práctica, normalmente, a nivel político y social, en España, las personas sin hogar se asocian con las categorías de personas que duermen en el espacio público (1.1), en un albergue (1.2) o que viven en equipamientos para personas sin hogar (2.1) o centros de larga duración (2.7). Las categorías para personas que viven en refugios para mujeres (2.2), para personas inmigradas o refugiadas (2.3), y personas en proceso de salida de instituciones (2.4), así como las categorías de vivienda insegura (3) y vivienda inadecuada (4), no se interpretan, generalmente, como personas sin hogar, sino que se les atribuyen otras situaciones y disponen de recursos y servicios propios. Si bien es cierto que en el caso de centros para mujeres y refugiados se tienen en cuenta en la EPSH-Personas con importantes carencias en la recogida de datos.

Poco a poco, la clasificación ETHOS se está introduciendo en los diferentes niveles administrativos. En Cataluña, el Departamento de Vivienda de la Generalitat, fue pionero, como área de vivienda y no de servicios sociales, en realizar en el marco del Plan Territorial Sectorial de la Vivienda, un estudio oficial a nivel autonómico (DEP, 2009) utilizando la Tipología ETHOS. La investigación no contempla las viviendas ocupadas (11.2) entre otras situaciones. La ciudad de Barcelona, también ha utilizado la Tipología ETHOS en el marco de recuentos nocturnos organizados conjuntamente con las organizaciones sociales y personas voluntarias (Cabrera et al., 2008 y Sales, 2013) aunque excluía las subcategorías para personas inmigradas o refugiadas (2.3), personas en proceso de salida de instituciones (2.4), situaciones de desahucios (3.2) y violencia machista (3.3), pero en cambio sí contemplaba dentro de las categoría de vivienda insegura a las personas que vivían en un régimen de tenencia inseguro sin pagar alquiler (3.1) y en la categoría de vivienda inadecuada (4) la situación de vivir en estructuras temporales o no convencionales (4.1) porque tienen el mandato municipal para su atención.

### 8.3 Factores de riesgo y perfiles del sinhogarismo en España

La Encuesta de Personas Sin Hogar 2012 realizada por el Instituto Nacional de Estadística contabilizó que 22.938 personas sin hogar habían sido usuarias de centros asistenciales de alojamiento y/o restauración. Es importante relativizar este dato y tomarlo con precaución, ya que hay personas que viven al margen de dichos servicios. Según el INE, la mayor parte las personas usuarias de los centros en el año 2012 eran hombres (80,3%) menores de 45 años (57,7%) y con nacionalidad española (54.2%).

Respecto a las razones esgrimidas por las personas sin hogar que contestaron la entrevista del INE, en relación al motivo que les llevó a abandonar su último alojamiento, se identifica un aumento de las problemáticas vinculadas a la vivienda. En la Encuesta Personas Sin Hogar – Personas de 2005 destacaban como motivos principales la pérdida de trabajo, con un 30.5% de las respuestas, y la separación de pareja con un 20,2%. En el 2012, la pérdida de trabajo se disparó hasta el 45%, pero también lo hicieron los motivos relacionados con la vivienda. Las personas que dejaron el alojamiento por no poder pagarlo pasó de representar el 11,4% en el 2005 al 26% en el 2012 (un incremento del 138,8% en valor absoluto), las personas que esgrimieron el motivo de que fueron desahuciadas pasaron de representar el 7,9% en el 2005 al 12,1% en el 2012 (un incremento del 61% del valor absoluto) y, finalmente, las personas a las que se les acabó el contrato de alquiler pasaron de un 3,4% en el 2005 a un 5,8% en el 2012 (incrementando un 54,6% el valor absoluto de personas).

Respecto a las investigaciones realizadas anteriormente, se pueden detectar cambios en ciertas tendencias sociodemográficas. La primera tendencia a destacar sería el aumento progresivo de la presencia de mujeres entre la población sin hogar. Según la Encuesta del INE del año 2005, la población sin hogar atendida estaba compuesta por el 82,7% de hombres frente al 17,3% de mujeres. Esto supondría un aumento aproximado del 2% respecto al 2000 y del 4% respecto a mediados de los años noventa (Cabrera, 2000b). Pero los datos de la EPSH-Personas del 2012 muestran un fuerte incremento del 16% entre

2005 (3.790 mujeres) y 2012 (4.513 mujeres). Es importante destacar que la presencia de mujeres entre las personas sin hogar que duermen en espacio público era según el INE del 8,5% en el año 2005, mientras que, en el 2012, este porcentaje cae hasta el 7,4%. En los recuentos nocturnos de personas sin hogar en situación de calle de la ciudad de Barcelona realizados 2011, 2012 y 2013 la tendencia se encuentra estable entorno al 10% de las personas localizadas. En Madrid entre 2009 y 2014 aumenta y pasa del 9% al 12,5%. Cabrera, Rubio y Blasco (2008) explicaban esta tendencia por tres factores: la predisposición de la red de emergencia a atender prioritariamente a una mujer en situación de sin hogar por su mayor vulnerabilidad (lo que explica su mayor presencia en pisos de entidades y organismos públicos o pensiones). En segundo lugar, porque la mujer antes de verse en la calle ocupa una vivienda vacía y, finalmente, por la existencia del patrón sexista que se agudiza a medida que se avanza en las formas de exclusión más severa y que refuerzan los enunciados machistas de *“la calle no es cosa de mujeres”*. (Cabrera et al., 2008).

Respecto a la edad de las personas sin hogar no se puede afirmar una mayor presencia de población joven ya que la edad media de las personas sin hogar, según la Encuesta del INE 2012, se sitúa en 42,7 años, mientras que en el 2005 era de 37,9 años. Si bien en el 2005, la población sin hogar entre 30 y 44 años era la más importante, se podía detectar que el porcentaje de la población sin hogar en situación de calle entre 18 y 29 años era un 3% mayor que la población sin hogar de la misma franja alojada en recurso (Cabrera et al., 2008). En el 2005 la población sin hogar entre 18 y 29 años eran 6.539 personas (29,5%) y en el 2012 se redujo a 4.434 personas (19,3%), es decir, una caída de diez puntos porcentuales. Esta caída tan importante se produce por el número de personas sin hogar entre 18 y 29 años que pernocta en espacio público. En el año 2012, son solo 291 personas, mientras que en el 2005 eran 1.659 personas. Los jóvenes entre 18 y 29 años en alojamientos de fortuna en el 2012 eran 469 personas, y en el 2005, 943 personas. Los jóvenes entre 18 y 29 años alojados en alojamientos colectivos pasan de 2.687 personas a 2.315 personas entre 2005 y 2012. Los jóvenes en pisos ocupados también se reducen entre estos años pasando de 546 personas a 215 personas respectivamente. En los recuentos nocturnos de Madrid se produce un aumento de un 2% entre 2009 y 2014, en Barcelona no se recoge un incremento significativo entre 2011 y 2013. Las

explicaciones sobre ello residen, por un lado, en que los jóvenes no se consideran así mismo personas sin hogar, por lo que no asisten mayoritariamente a los centros ni servicios de personas sin hogar y buscan alojamientos no visibles para pernoctar. Pero, por otro lado, existen factores más estructurales como el retraso de la edad de emancipación, que actualmente es a los 29 años, reforzada por una alta tasa de paro juvenil (en torno al 52%), que les obliga a mantenerse en el sostén de la familia, consolidando en España un sistema familiarista tradicional.

Respecto a la presencia de personas extranjeras entre la población sin hogar, también existen cambios importantes. Por un lado, la Encuesta del INE sobre Personas Sin Hogar – Centros del 2003 muestra como el grupo de población más frecuentemente atendido fueron los inmigrantes siendo un 58% del total. En la Encuesta sobre Personas Sin Hogar – Centros del 2008 este porcentaje creció hasta el 62,7%. En las EPSH-Centros de 2010 se redujo al 52,8% y en la EPSH-Centros 2012 el grupo de población más frecuentemente atendido en los centros fue el de los inmigrantes, pero solo en un 42,2%. Por otro lado, las EPSH-Personas nos dicen que, en el 2005, el 48,2% de las personas sin hogar eran extranjeras mientras que en el 2012 eran el 45,8%. Pero en verdad, solo se reduce un 0,4% el número de personas sin hogar extranjeras, pasando de 10.559 personas, en el 2005, a 10.513 personas, en el 2012. Es decir, es el contingente de personas sin hogar de nacionalidad española el que ha crecido de forma importante. En el Recuento Nocturno sobre personas sin techo de Barcelona del año 2008, los extranjeros representaban el 62,2%, en cambio en la diagnosis del 2013 representaban un 56.9% (un 30% de la UE y un 26.9% extracomunitarias). En los recuentos nocturnos de Madrid en el 2008 representaban un 53%. En el año 2010, un 59,2%. En el año 2012, se redujeron hasta el 51,6% y en el 2014 han aumentado hasta un 55,2%. En la EPSH-Personas 2012 el grupo de población extranjera mayoritario era el de los africanos (56,6%), seguido por los europeos (22,3%) y los americanos (15,2%). En cuanto al tiempo de residencia, el 57,8% de los extranjeros sin hogar llevaban más de cinco años en España. Teniendo en cuenta que en el año 2012 en España la población extranjera representaba el 12.1% del total, el hecho de que la EPSH-Personas del 2012 se apunte que el 45,8% de personas sin hogar son extranjeras, constata que la población extranjera esta sobrerrepresentada entre la población sin hogar.

Respecto a la salud de las personas sin hogar, según la EPSH-Personas 2012, el 58,6% declara tener buena o muy buena salud. El 30,7% de las personas manifiesta tener alguna enfermedad crónica. Destacando la categoría de trastornos mentales en la que se ha clasificado el 16,6% de las personas con alguna enfermedad crónica. Aunque otros estudios como la investigación realizada en Barcelona por Uribe y Alonso (2009) muestran que un 49% de las personas encuestadas sufrían algún tipo de trastorno mental (depresión, ansiedad u otros). Respecto al consumo de alcohol y drogodependencias el 86,4% de las personas sin hogar señalaba que no consume alcohol o lo hace ligeramente, solo un 4,1% de personas manifiesta un consumo alto o excesivo de alcohol. En relación con el consumo de drogas, el 62,7% dice que nunca ha consumido y el 37,3% que lo ha hecho alguna vez. Pero, en aspectos de salud preocupa, sobretodo, que el 20% de las personas sin hogar no disponga de tarjeta sanitaria.

#### **8.4 Datos sobre el sinhogarismo en España**

La falta de consenso en la definición del sinhogarismo, en España, se traduce en una falta de medición en base a indicadores útiles que sirvan para guiar las políticas públicas. La recogida de información para monitorear la situación de las personas sin hogar se realiza, mayoritariamente, por métodos de encuesta, recolección y registro de datos. Las encuestas se aplican a personas sin hogar (en el caso de recuentos nocturnos o INE) y a centros (INE) o proveedores de servicios (Caritas Española). El método de registro se desarrolla vía Registros Oficiales (Sistema de información Unificado de Usuarios de Servicios Sociales, Censo Población y Vivienda), mediante registros de entidades privadas (Base de datos de usuarios de Cruz Roja) u otras.

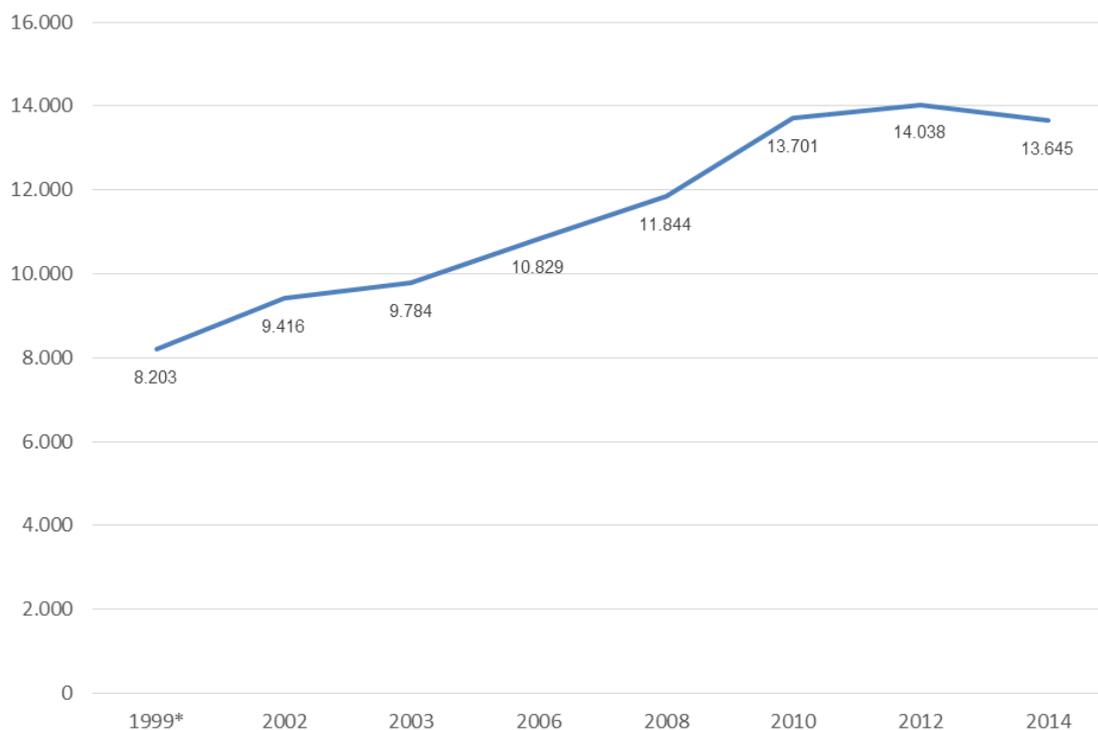
El Instituto Nacional de Estadística ha realizado diferentes encuestas sobre la situación de las personas sin hogar en España. Unas encuestas recogen las características de la oferta de servicios de los centros de atención y sus usuarios son las llamadas Encuestas de Personas Sin Hogar – Centros (EPSH-Centros). Por otro lado, se han realizado, de forma puntual, dos encuestas con el objetivo de conocer las condiciones de vida de las personas sin hogar; son las Encuestas de Personas Sin Hogar – Personas (EPSH-Personas). Hasta ahora se han realizado las Encuestas de

Personas sin Hogar-Centros desde 2003 adquiriendo una periodicidad bianual desde 2006 a 2014. Por otro lado, y de forma puntual, las EPSH-Personas 2005 y 2012. Fundamentalmente las encuestas realizadas por el INE se encuentran limitadas porque solo contemplan la población que va a los servicios y es atendida en ellos. Las EPSH-Centros se han incorporado en la planificación presupuestaria del INE y por ello se pueden repetir bianualmente, pero las EPSH-Personas se han realizado de forma puntual y en el marco de proyectos europeos. La primera EPSH-Personas se realizó en el marco de un grupo de expertos sobre estadísticas de personas sin hogar promocionado por el EUROSTAT (2004), que realizó el informe *“The production of data on homelessness and housing deprivation in the European Union: survey and proposals”*. La EPSH-Personas del 2012 nació bajo la financiación del Censo de Población y Viviendas 2011, que en vez de incorporar las variables de PSH en el censo, financió la realización de una encuesta separada para personas sin hogar. De hecho, un argumento para no realizar periódicamente las EPSH-Personas es su elevado coste económico. A pesar de todo ello, las Encuestas de Personas Sin Hogar son la principal fuente de información estadística para monitorear la problemática del sinhogarismo en España y, en todo caso, es bueno complementarla con otras investigaciones como los recuentos nocturnos.

Las Encuestas de Personas Sin Hogar – Centros proporcionan dos datos relevantes: 1) la media de personas alojadas diariamente en los centros para personas sin hogar en España y 2) el número de plazas diarias de alojamiento ofrecida por la red de centros. De ellas derivamos un tercer dato importante que es la ocupación media de dichas plazas. Si analizamos los datos del número medio de personas sin hogar alojadas en una noche en los centros de atención vemos como éste presenta un crecimiento continuado, hasta llegar a 14.038 plazas ocupadas en el 2012. Por primera vez, desde los años noventa, se ha reducido un 2,8% entre 2012 y 2014. El valor para el año 1999 se ha obtenido a partir de una estimación del número de plazas ofrecidas según la investigación de Pedro Cabrera (2000) sobre la acción social con las personas sin hogar en España. En esta se estimaba una cifra de 9.765 plazas. Aplicando un porcentaje de ocupación del 84% del total de plazas ofrecidas, se obtienen 8.203 plazas ocupadas. Dicha estimación se realiza en base al porcentaje medio de ocupación diaria de la red de alojamiento entre los años 2002 y 2014. En aquellos años, no existía información oficial periódica, Pedro Cabrera y Esperanza Linares (2000) estimaron una ocupación media en un día cualquiera de como mínimo el 70% (7.000 personas). Para ellos parecía más razonable la cifra de 9.000 personas

de media diaria en los centros de alojamiento. En este sentido, se considera adecuada la cifra de 8.203 personas de media diaria de ocupación de las plazas en los centros.

**Gráfico 24: Evolución del número medio diario de personas sin hogar alojadas en centros. España. 1999 - 2014**

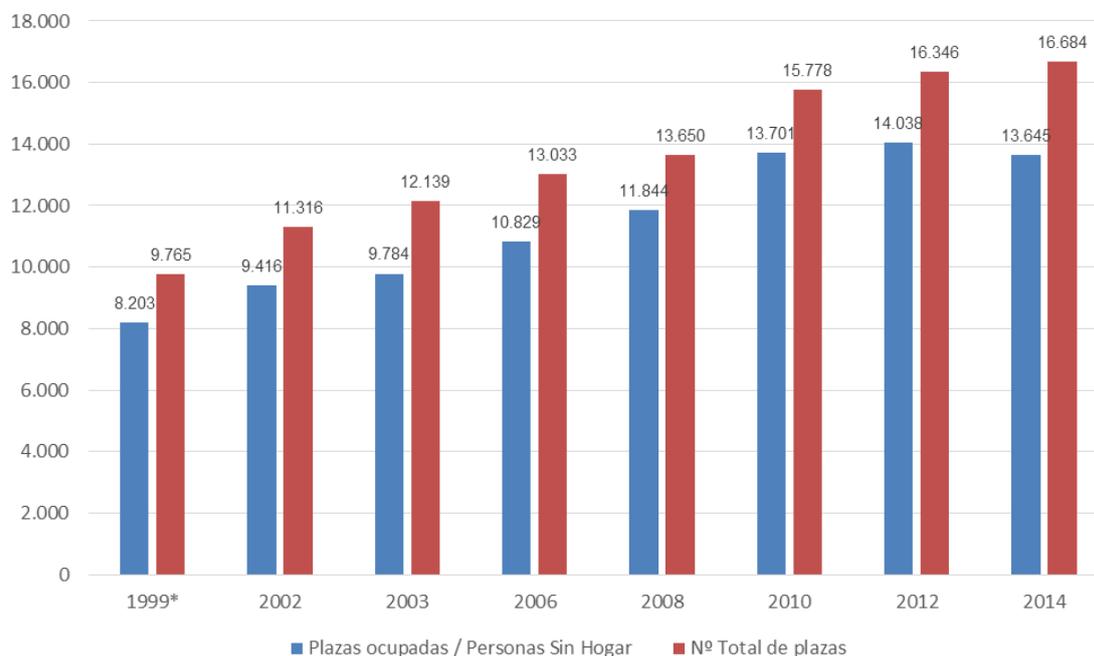


**Nota: El dato de 1999 es una estimación a partir (Cabrera, 2000)**

**Fuente: Elaboración propia a partir de INE (EPSH-Centros 2002, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014)**

En el gráfico anterior se puede observar, como el número medio de personas sin hogar alojadas en los centros de la red de atención, se ha incrementado más del 70% entre 1999 y el año 2012. Estas son cifras de la población sin hogar alojada en los centros de la red, pero ni mucho menos es el número total o real de personas sin hogar que hay en España. Las EPSH-Personas del INE informan que, en el año 2005 había 21.900 personas sin hogar y en el año 2012 consideraba 22.938 personas sin hogar. La falta de plazas de alojamiento para las personas sin hogar es una evidencia según fuentes oficiales. Mientras en el 2012 se ofrecían 16.346 plazas había 22.938 personas sin hogar, según datos oficiales. Las primeras interpretaciones permiten apuntar el incremento del número de plazas ofrecidas y el incremento del número de plazas ocupadas por parte de las personas sin hogar.

**Gráfico 25: Evolución de la capacidad y ocupación de la red de alojamiento.  
España. 1999 - 2014**



**Nota: El dato de 1999 es una estimación a partir (Cabrera, 2000)**

**Fuente: Elaboración propia a partir de INE (EPSH-Centros 2002, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014)**

Hasta el año 2012, podíamos afirmar que en términos absolutos a más plazas disponibles más plazas ocupadas. El crecimiento de la oferta de plazas en el sistema de atención lo ha hecho a un ritmo parecido al de su ocupación por parte de las personas sin hogar. La ocupación no se da nunca en un 100% sino que, de media, se encuentra entorno al 84% de ocupación de las plazas entre 2002 y 2014. En determinados momentos esto ha sido utilizado en el debate político para justificar que el que duerme en la calle es porque quiere<sup>10</sup>. En el debate político nadie se pregunta por qué una persona sin hogar no quiere alojarse en la red de atención. El hecho de que las EPSH-Personas detecten importantes porcentajes de personas alojadas al margen de la red asistencial debería propiciar un importante debate sobre el modelo de alojamiento para las personas sin hogar centrado, principalmente, en albergues. Las EPSH-Personas detectaron que entre 2005 y 2012 el número de personas sin hogar aumentó un 4,7% situándose en una ratio media para toda España de 71,3

<sup>10</sup> "No hay una persona en la ciudad de Madrid que si quiere ir a dormir a un sitio no pueda hacerlo, pero hay personas que no lo quieren hacer" (Ana Botella. Alcaldesa de Madrid. 23 de diciembre de 2014. EuropaPress). Última consulta septiembre 2015: <http://www.europapress.es/madrid/noticia-botella-asegura-no-hay-nadie-quiera-dormir-techo-no-pueda-hacerlo-20141223150312.html>

personas sin hogar por cada 100.000 habitantes en el 2012. Las EPSH-Personas informan de que, cada vez más, la población sin hogar es alojada en albergues o residencias (un 38,6% en el 2005 y un 43,2% en el 2012) y que la población alojada fuera de la red asistencial se reduce. En la EPSH-Personas del 2005, el 45,6% de la población sin hogar se alojaba al margen de la red asistencial existente, bien en espacios públicos (4.924 personas, un 22,5% del total), en alojamientos de fortuna (3.294 personas, un 15% del total) o en viviendas ocupadas (1.765 personas, un 8,1% del total). En la EPSH-Personas de 2012 estos datos se reducen de forma importante, pero sigue habiendo un 35,3% de personas alojadas al margen de la red asistencial: un 14,9% en espacios públicos (3.419 personas), un 12,8% en alojamientos de fortuna (2.943 personas) y un 7,6% en pisos ocupados (1.738 personas). Es decir, según la encuesta del INE la evolución del número de personas no alojada en la red asistencial, que pernocta en espacios públicos o espacios de fortuna se ha reducido un 22,5% (1.856 personas) entre 2005 y 2012. Si añadimos las personas que ocupan una vivienda, la reducción es menor, un 18,8% (1.833 personas). Pero los datos de la última EPSH-Centros de 2014 muestran cómo, a pesar del aumento de plazas ofrecidas, el porcentaje de ocupación ha caído, rompiendo la tendencia creciente en los últimos años. Es decir, mientras el número de personas sin hogar ha aumentado entre 2005 y 2012 y la población alojada en albergues y residencias también, entre 2012 y 2014 el porcentaje de ocupación se ha reducido. Este hecho podría merecer abrir un debate en España sobre si el modelo de atención actual de la red de alojamiento se adapta a las necesidades residenciales de las personas sin hogar o, por el contrario, estas ven los recursos masificados o inadecuados y prefieren mantenerse fuera de la red. Esta reflexión se vería reforzada por las tendencias crecientes de personas sin hogar en situación de calle recogida por los resultados obtenidos a partir de los recuentos nocturnos en diferentes ciudades de España.

Los recuentos censales nocturnos realizados en diferentes partes del territorio estatal nacen de la experiencia norteamericana de las “Noches – S”, que es la traducción al castellano de *Street and Shelter Nights* o *S-Night* (Cabrera et al., 2008). En estos recuentos nocturnos se detectan personas sin hogar en situación de calle y alojadas en recursos de la red de asistencia, pero se evalúan las variables sociodemográficas sólo de las que se encuentran en situación de calle. La primera investigación de este tipo se realizó en Madrid en el 2006 y, desde entonces, diferentes municipios y Comunidades Autónomas la han desarrollado. Mayoritariamente los recuentos se han realizado entre administración, entidades sociales y personas voluntarias, aunque la correlación o combinación varíe en el tiempo en algún municipio. En el caso de

Barcelona el recuento del 2015 ha sido organizado por *Arrels Fundació* y donde la administración no participó. Madrid lleva siete recuentos (2006, dos en 2008, 2009, 2010, 2012 y 2014), Barcelona ha realizado cuatro (2008, 2011, 2013 y 2015), Zaragoza dos (2010 y 2012) y el resto uno: Lleida (2008), Bilbao (2010), Sevilla (2011), Donostia (2011) y uno autonómico en el País Vasco (2012), lo que permite ver la evolución en Bilbao y Donostia.

Los recuentos nocturnos que se han llevado a cabo de forma periódica apuntan crecimientos más importantes de las situaciones de calle y en albergue que el 4,7% de las EPSH-Personas 2005 y 2012 del INE. En Barcelona, entre los años 2008 y 2013, el número de personas que pasaban la noche en las calles de la ciudad pasaron de 658 personas a 870 personas registrando un aumento (sin tener en cuenta los asentamientos). El número de personas alojadas en la red de atención aumentaba un 23,4%, pasando de 1.190 personas a 1.468 personas (Sales, 2013). En Madrid, en el año 2008, se detectaron 651 personas en situación de calle y 764 personas en el 2014, suponiendo un incremento del 17,4% (sería del 38% si nos basáramos en las 553 personas sin techo del 2009, el valor más bajo entre 2006 y 2014). Habría que añadir que, en el 2014, había 1.141 personas alojadas en la red madrileña (Muñoz et al., 2014). En Zaragoza, el número de personas detectadas en la calle pasaron de 158 en el 2010, a 186 en el año 2012 (un incremento del 17,7%). Las personas alojadas en los recursos de la red pasaron de 182 a 269 personas (un incremento del 47,8%, si no incluimos a niños). En total, en Zaragoza, se pasó de 340 a 455 personas sin hogar entre 2010 y 2012, incrementándose un 34% (Cabrera, 2010 y 2012). En el caso del País Vasco, se ha realizado el primer recuento censal nocturno autonómico en el 2012 donde se detectaron un total de 1.741 personas. De estas, 243 eran personas sin hogar en situación de calle (148 personas en Bilbao, 66 personas en Donostia y 7 en Vitoria-Gasteiz) y 1.461 eran personas sin hogar alojadas en recursos residenciales (921 personas en Vizcaya, 576 en Guipúzcoa y 406 en Álava). Como indica la Fundación Eguía-Careaga (2013) la evolución respecto a los estudios realizados en Bilbao el año 2010 y en Donostia en el 2011, destacan el aumento de personas sin hogar (un 8,1% y un 6,3% respectivamente). En Vizcaya, este aumento se debe más a un incremento del 19,4% de las personas alojadas en recursos residenciales (de 649 a 775 personas), ya que las personas en situación de calle, se redujeron un 27,8% (de 205 a 148 personas en 2010 y 2012 respectivamente). En Donostia el incremento de personas sin hogar en situación de calle fue de un 46,7% (21 personas más).

Por lo tanto, si bien la EPSH-Personas 2012 muestra una caída del número de personas sin hogar en situación de calle respecto al año 2005, los recuentos nocturnos

(excepto en el caso de Vizcaya) muestran un aumento importante, en los últimos años. Esto podría explicar la reducción del número medio de personas alojadas diariamente en la red de atención entre 2012 y 2014.

A parte de las estadísticas del INE y de las “Noches – S” podemos encontrar, de forma dispersa, diferentes estudios académicos que realizan estimaciones sobre el número de personas sin hogar en España y que citan cifras de entre 25.000 y 30.000 personas sin hogar (Cabrera, 2008; Laparra y Pérez, 2008) de las cuales entre 5.600 y 6.800 personas se encontrarían en situación de sin techo.

Los datos del INE parecen estar infra estimados. Caritas Española es la única entidad social con servicios de atención a las personas sin hogar en las 17 Comunidades Autónomas, juntamente con Cruz Roja. Caritas Española atendió y acompañó a un total de 30.415 personas sin hogar, solo en el año 2011. Esta cifra representa un incremento del 24% respecto al 2007 (Caritas Española, 2012).

Las entidades sociales proveedoras de servicios para personas sin hogar comunicaron en el día de las Personas Sin Hogar del 2014 y después de la EPSH-Centros 2014 (septiembre de 2015) que en España habían más de 40.000 personas sin hogar<sup>11</sup>.

A nivel autonómico los informes especiales de los defensores del pueblo de Cataluña (2006), Andalucía (2006) y País Vasco (2006) sobre la situación de las personas sin hogar también merecen especial atención. En Cataluña, diferentes estimaciones sobre las dimensiones de la problemática evidencian una preocupación social e institucional, pero también la necesidad de articulación técnica y de consenso político entorno al sinhogarismo. El Informe del Síndic de Greuges de Catalunya (2006), citaba un estudio llamado “Sin Techo y Barraquismo” del Departamento de Bienestar Social por encargo del Parlamento de Cataluña. Este estudio se realizó durante el año 2000 en base a la elaboración de un cuestionario dirigido a los responsables de servicios sociales de los cerca de 900 municipios de Cataluña. De estos respondieron 425 municipios, de los cuales 200 dijeron no detectar personas sin hogar en su territorio y 225 manifestaban un número concreto, la suma de los cuales era de 8.043 personas. Por otro lado, en marzo del año 2000 la Diputación de Barcelona publicó el “*Diseño del modelo de intervención social para personas sin techo*” en la Provincia de Barcelona. En el apartado de estimación del número de personas sin techo, esta se cifraba en 7.088 personas. En el 2009, el Departamento de Vivienda de la Generalitat realizó un

---

<sup>11</sup> Última consulta septiembre 2015 <http://www.lavanguardia.com/vida/20140406/54404697303/espana-cuenta-con-40-000-personas-sin-hogar-y-un-millon-y-medio-de-familias-en-infraviviendas.html>

Última consulta septiembre 2015

<http://www.lasprovincias.es/alicante/201509/22/espana-techo-20150922021659-v.html>

estudio en el marco del Plan Territorial Sectorial sobre la “Cuantificación y distribución territorial de la población mal alojada” en Cataluña (DEP, 2009) y utilizando por primera vez la clasificación ETHOS desde un área de vivienda. El resultado fue que en Cataluña había 36.808 personas mal alojadas, de las cuales 3.409 se encontraban en situación de sin techo, 5.526 sin vivienda, 15.436 en vivienda insegura y 12.435 en vivienda inadecuada. En Cataluña, los servicios sociales entienden que la población sin hogar es la suma de las dos primeras categorías y por lo tanto es de 8.834 personas. En octubre del 2010, el Instituto Catalán de Asistencia y Servicios Sociales (ICASS) realizó una “Radiografía de la atención a las personas sin hogar en Catalunya” donde consideraba que en el año 2009 había 11.587 personas sin hogar (basándose en una ratio de 1,55 personas sin hogar por cada 1.000 habitantes. El Plan de Inclusión de Cataluña y el Departamento de Vivienda consideraban una ratio de 0,85 personas sin hogar por cada 1.000 habitantes). Según la EPSH-Personas 2012, si en España por cada 100.000 habitantes, había 71,3 personas sin hogar, en Cataluña la ratio representaba 92,1 personas sin hogar por cada 100.000 habitantes, lo que resultaría en 6.972 personas sin hogar en Catalunya en el 2012. En conclusión, vemos como la diversidad de datos sobre la extensión de la problemática del sinhogarismo es un reflejo a nivel autonómico sobre la falta de consenso en la definición de la problemática.

## **8.5 Estrategia o política para la erradicación del sinhogarismo en España**

El 6 de noviembre de 2015, por Acuerdo del Consejo de Ministros, se aprobó la Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar 2015-2020. En España, tradicionalmente, no ha existido una estrategia nacional para acabar con el sinhogarismo, sino que este se ha abordado desde los Planes de Inclusión Social. El primer Plan de Acción para Inclusión Social en el Reino de España abordó el periodo 2001-2003 y posteriormente se sucedieron para los períodos 2003-2005 (II PNAin), 2005-2006 (III PNAin), 2006-2008 (IV PNAin), 2008-2010 (V PNAin) y el último 2013-2016 (VI PNAin). Destaca que en el periodo 2010 – 2013, los años más duros de la crisis económica no se impulsó ningún plan. Las personas sin hogar no han sido una prioridad entre las políticas sociales, aunque, en los últimos años, han ido adquiriendo importancia, como lo demuestran las partidas presupuestarias de los PNAin. Los años 2003 y 2004 se presupuestaron una suma de 43 millones de euros. Entre los años 2006 y 2007 se llegó a 61 millones de euros. En 2008-2010 la partida llegaba a 106

millones y en 2013-2016 la partida presupuestaria se ha reducido a 64 millones de euros. Aún y así, ha sido una problemática que no se ha planteado a nivel global de forma coordinada con los diferentes territorios y donde el peso ha recaído en los servicios sociales municipales.

Todos los Planes de Inclusión han contemplado: 1) fomentar una red interautonómica de alojamientos sociales para personas sin hogar, 2) el desarrollo de programas integrales dedicados a su incorporación social y 3) la coordinación con las entidades sociales y otras áreas de la administración que trabajan para acabar con el sinhogarismo, como la Sanidad. Si bien los tres primeros PNAin estaban orientados a mejorar la atención y la subsistencia de las personas sin hogar, en el 2008 – 2010 se propone reforzar alojamientos de media y larga estancia frente al básico alojamiento y manutención temporal. A parte, se fomenta la creación de un grupo de trabajo entre los diferentes niveles administrativos (Estado, CCAA y Ayuntamientos) para diseñar estrategias de intervención y mejorar la coordinación con las entidades sociales. Así, en el año 2009, el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, a través de la Dirección General de Política Social, de las Familias y de la Infancia, decidió dar un impulso al abordaje de la situación de las personas sin hogar. Para ello creó un Grupo de Trabajo sobre Personas sin Hogar con las Comunidades Autónomas y la Federación Española de Municipios. La finalidad del Grupo era continuar con la cooperación técnica interadministrativa. El grupo debatió sobre un documento que proponía 100 argumentos para mejorar la red local de atención a personas sin hogar, que después de debatirlo en un Seminario Estatal y recibir las aportaciones de la Federación de Entidades de apoyo a Personas Sin Hogar (FEPSH) sentó las bases para elaborar un documento de carácter estratégico para el futuro desarrollo de la red de centros y servicios de atención a las personas sin hogar, llamado *“Configuración de una red local de atención a personas sin hogar integrada en el Sistema Público de Servicios Sociales. 100 argumentos y propuestas”* (Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 2011). En el 2013 se aprobó un *Catálogo de Referencia de Servicios Sociales* que recoge las prestaciones y servicios de servicios sociales para personas sin hogar entre otros grupos de población. El Catálogo clarifica el estándar en la atención residencial a las personas sin hogar que es, sobretudo, temporal y se basa en el enfoque de escalera.

Como resultado de este trabajo y atendiendo a las recomendaciones europeas, el Plan Nacional de Inclusión 2013-2016 contempla en la actuación número 172, el diseñar y poner en marcha una Estrategia Nacional Integral para personas sin hogar, en colaboración con las Comunidades Autónomas, las ciudades de Ceuta y Melilla y el

Tercer Sector de Acción Social. El 28 de marzo de 2014 el Partido Popular presentó en el Congreso de los Diputados una Proposición no de Ley sobre la Estrategia Nacional Integral para personas sin hogar, para su debate en Pleno y que se aprobó en abril de 2015. En julio del mismo año el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad marcó una hoja de ruta para su desarrollo con horizonte en el primer trimestre del 2015 y finalmente la EI-PSH se aprobó el 6 de noviembre de 2015 por Acuerdo del Consejo de Ministros.

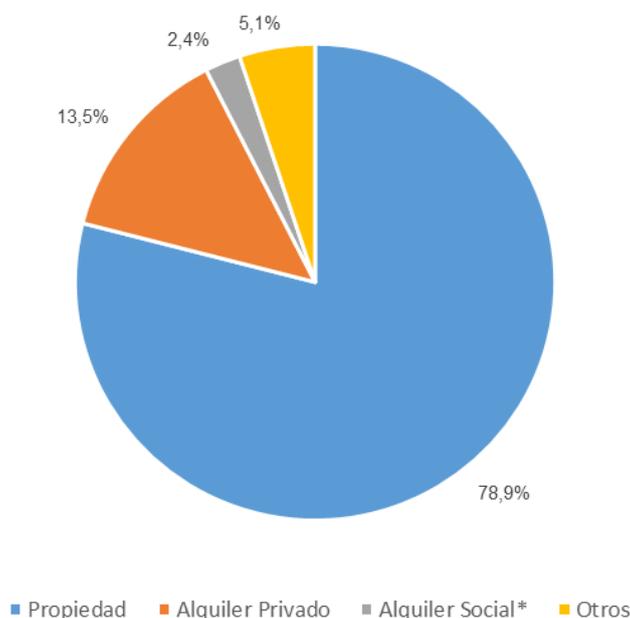
La nueva EI-PSH presenta un cierto cambio en la aproximación a la problemática desde una óptica de la vivienda. El horizonte de la estrategia es la erradicación del sinhogarismo, mediante el objetivo, a medio plazo, de la reducción del número de personas sin hogar. La población objetivo serán las categorías “Sin Techo” y “Sin Hogar” de la Tipología ETHOS. Para el resto de situaciones establecerá líneas de acción preventiva. Probablemente la gran diferencia de la EI-PSH con otras medidas contempladas en los PNAin es la concreción de objetivos, claros, calendarizados y medibles. Estos son reducir el número de personas sin hogar (22.938 personas según el INE) de forma gradual llegando a 20.000 personas en el 2018 y 18.000 en el 2020. Es decir, reducir un 21,5% las situaciones de sinhogarismo en cinco años. Este objetivo se cuantifica de forma diferenciada y adaptada para mujeres y hombres. La Estrategia establece también como objetivos, la reducción gradual del porcentaje de población que se encuentra fuera de la red asistencial (35,3% según INE) a niveles del 25% en el 2018 y del 15% en el 2020. A su vez, se recogen objetivos para reducir el porcentaje de personas sin hogar con enfermedades graves y/o con adicciones. Para conseguir estos objetivos la EI-PSH plantea que los principios que deberán guiar la actuación de la atención a las personas sin hogar durante el periodo 2015 – 2020 sean: el ejercicio de los derechos de las personas sin hogar, la unidad de acción, la prevención y atención temprana, un enfoque orientado a la vivienda, un enfoque centrado en las personas, la perspectiva de género y la mejora del conocimiento y la formación. Entre las líneas estratégicas de la EI-PSH se contemplan medidas para prevenir las causas del sinhogarismo en situaciones de riesgo como el fomento de la mediación familiar y la mediación residencial para prevenir la pérdida de la vivienda. La Estrategia propone establecer protocolos de detección e intervención temprana en el ámbito judicial, el policial, el sanitario, el educativo, instituciones penitenciarias, jóvenes ex tutelados, en procesos de salida de centros de acogida de refugiados e inmigrantes y situaciones de protección de mujeres de víctimas de violencia machista. Destacan también las medidas propuestas en relación al sistema de alojamiento para personas sin hogar. Este debería estar orientado a la vivienda (*Housing Led approach*)

por lo que esta recibe un papel relevante en la erradicación del sinhogarismo. Para ello, la EI-PSH propone implicar al área de vivienda y facilitar el acceso de las personas sin hogar a la vivienda pública o privada. El objetivo es disponer de un sistema flexible y diverso de alojamiento basado en viviendas unipersonales y familiares, centros residenciales de diversos tamaños, centros de acogida y alojamientos de baja exigencia. Aunque se debería garantizar el derecho a la intimidad ofreciendo habitaciones individuales y espacios de convivencia no masificados. Finalmente, destacamos también que la EI-PSH propone el desarrollo del método Vivienda Primero (*Housing First*) dirigido prioritariamente a personas sin hogar en una situación cronicada y con grave deterioro de sus condiciones físicas y psíquicas. Para todo ello es imprescindible el fomento de equipos mixtos de trabajo de calle compuestos por profesionales sociales y de la salud.

## 8.6 Política de vivienda social en España

El parque total de viviendas en España era, en el 2011, de 25,2 millones de viviendas (4,2 millones más que en el 2001, un aumento del 20,3%). De estas, según su uso, el 71,7% eran viviendas principales (18 millones), el 14,6% eran secundarias (3,5 millones) y el 13,7% estaban vacías (3,4 millones). Respecto al 2001, el mayor crecimiento ha sido el de las viviendas principales en un 27,5%, pero destaca el incremento del 10,8% de las viviendas vacías, de las cuáles a 31 de diciembre de 2014 se estimaba un stock de viviendas nuevas sin vender de 535.734 viviendas (Ministerio de Fomento, 2014). La estructura de la vivienda en España sigue en los mismos parámetros que los últimos cincuenta años: un parque de vivienda basado mayoritariamente en la propiedad. Aunque en el *Censo de Población y Vivienda 2011* se rompe el aumento continuado del régimen de tenencia en propiedad por primera vez desde 1950, reduciéndose de un 82% en el 2001 a un 78,9% en el 2011. El número de viviendas en alquiler creció entre 2001 y 2011, un 51,1%, situándose en 2.438.574 viviendas (13,5%).

**Gráfico 26: Parque de vivienda según régimen de tenencia. España. 2011**

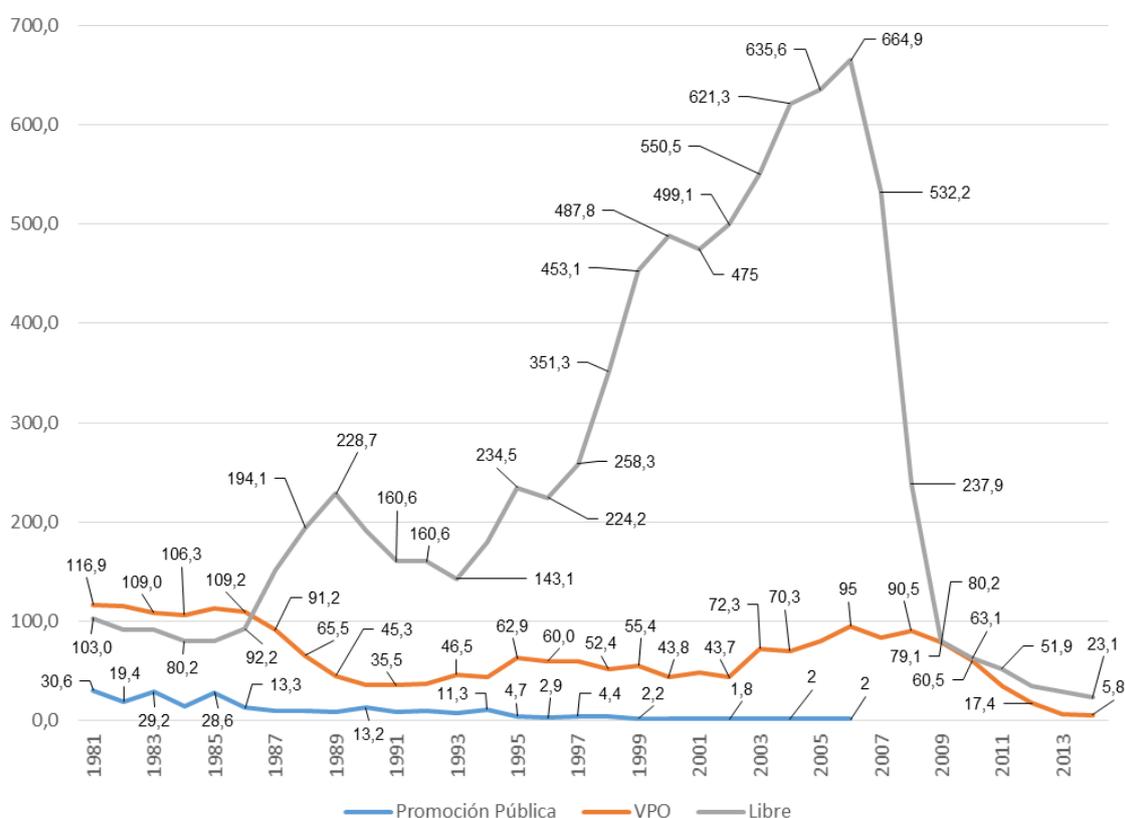


**Fuente: Elaboración propia a partir de INE (Censo Población y Viviendas, 2011)**

En España, el sistema de vivienda social se ha basado en la Vivienda Protegida orientada, mayoritariamente, al régimen de tenencia en propiedad. Esto que representa una anomalía (o importante diferencia) respecto al resto de sistemas de vivienda social europeos. La Vivienda Protegida incluye la Vivienda de Promoción Pública, que es la realizada directamente por la administración, y la Vivienda de Protección Oficial realizada por diferentes proveedores. Desde la aprobación de la Constitución Española en 1978 y con la entrada de España en la Comunidad Económica Europea en 1986, la política de los sucesivos Gobiernos se basó en fomentar la Vivienda Protegida subsidiando los intereses para su promoción y compra, en base a que las viviendas estuvieran sujetas a requisitos de tamaño, calidad y precio, y que los solicitantes cumplieran unos requisitos económicos y de composición familiar. El sistema de vivienda social pasó de estimular la oferta, mediante la financiación de la promoción y la construcción en la etapa franquista, a un sistema orientado a fomentar la demanda, mediante la financiación de la compra o del acceso (Fernández, 2004). Solo un porcentaje muy pequeño de la vivienda protegida se ha orientado al régimen de tenencia en alquiler y, mayoritariamente, su papel se ha encuadrado en la política económica del país y no precisamente, como un instrumento de la política social (Gomà y Subirats. 2001).

La presencia de la vivienda protegida en el mercado de la vivienda ha sido muy reducida, y en particular, la promovida directamente por las administraciones. La evolución de la vivienda protegida nos indica como la intervención pública ha seguido un comportamiento anti-cíclico. En etapas donde el mercado de vivienda se encuentra en fase expansiva y aumentan las viviendas libres iniciadas, la intervención pública mediante el fomento de la promoción de vivienda protegida se estanca, básicamente, porque esta depende del sistema de ayudas e incentivos a la iniciativa privada que en estos tiempos considera más atractivo el mercado. Por lo tanto, la intervención pública pierde eficacia como elemento correctivo de las disfunciones y dinámicas del mercado. Un segundo aspecto a tener en cuenta es que desde la entrada de España en la Comunidad Económica Europea el número de viviendas protegidas iniciadas pasó a niveles ridículos dejando al mercado como principal mecanismo de asignación residencial. Entre finales de los años setenta y mediados de los ochenta empieza a cambiar el enfoque cuantitativo y productivista de la política de vivienda protegida para fomentar las ayudas al “acceso” y no “a la piedra”. La vivienda protegida cayó con los “booms inmobiliarios” de 1986 – 1990 y con el último entre 1997 y 2007. El primero fue un “boom” sobre todo de precios ya que no llegó a alcanzar más de 400.000 viviendas iniciadas, mientras que el segundo fue el “boom” más largo e intenso en la historia de España y combinó aumento de precios y producción de viviendas llegando a las más de 600.000 viviendas iniciadas en el 2006.

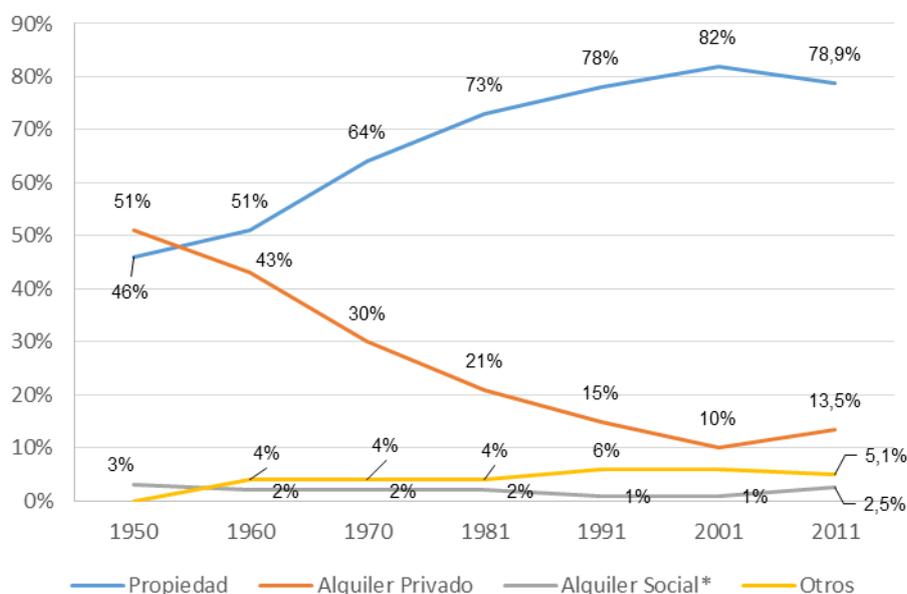
**Gráfico 27: Evolución de viviendas iniciadas según calificación (en miles).  
España. 1981 – 2014**



**Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Fomento,  
Ministerio de Vivienda, INE.**

El gráfico anterior muestra cómo, en España, se renunció a la promoción pública de vivienda como instrumento de acción directa de la administración para facilitar el derecho a la vivienda a su población. Pero, además, la presencia de la vivienda protegida de alquiler ha sido simbólica en relación a la vivienda protegida y aún más en relación al mercado de vivienda (Castanyer, 2005). En el 2004 el gobierno socialista de Zapatero estableció medidas de fomento del mercado del alquiler y para la promoción de vivienda protegida de alquiler, lo que explica un cierto aumento de la vivienda social en los últimos años. Bajo el régimen de tenencia de "Otros" se incluyen tenencias intermedias, es decir, que no son ni propiedad ni alquiler, como el alquiler con opción de compra, la propiedad compartida, la propiedad temporal o el derecho de superficie.

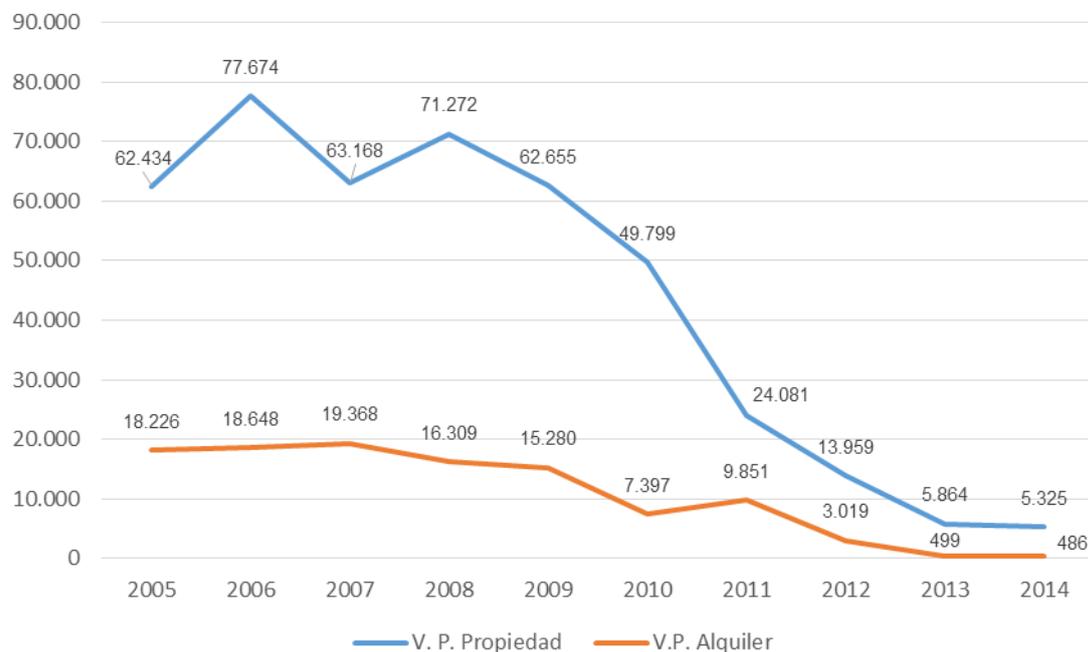
**Gráfico 28: Evolución del régimen de tenencia. España.1950-2011**



**Fuente: Elaboración propia a partir de Series 1950 – 2001 (Pareja, 2010) y en base a Serie 2011 (Pittini, 2015 y INE, 2011)**

El sistema de vivienda social en España es una anomalía al ser, mayoritariamente, vivienda protegida en propiedad destinada a clases medias y trabajadoras. Para poder realizar comparaciones adecuadas a nivel europeo, se identifica la vivienda social con la vivienda protegida de alquiler (Castanyer, 2005). La evolución reciente de la vivienda protegida en alquiler y la vivienda protegida en general, es de caída libre y se mantiene a niveles bajísimos. En este sentido, se ve como la vivienda protegida en propiedad fue nuevamente la más promocionada y, la vivienda protegida en alquiler, a pesar de un ligero aumento entre 2005 y 2007, no llegó a consolidarse. El sector privado de la vivienda en propiedad, así como el de la promoción de vivienda protegida, ya sea de propiedad o alquiler, han sufrido un parón caso total de actividad. En consecuencia, el sector privado del alquiler está asumiendo toda la presión y ha crecido de forma importante.

**Gráfico 29: Vivienda Protegida iniciada según régimen tenencia\*. España. 2005 - 2014**



**Fuente: Elaboración propia a partir de datos del “Ministerio de Fomento. Vivienda Protegida series anuales 2014”**

Tradicionalmente, el criterio para acceder a las viviendas protegidas han sido siempre los límites en los ingresos máximos de la unidad de convivencia en función de la tipología de vivienda protegida de la que se tratara, según cada Comunidad Autónoma, donde, además, se pondera la zona donde esta se encuentra y el número de personas de la unidad. Por ejemplo, en líneas generales el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 establecía que las viviendas protegidas, tanto para la venta como para el alquiler, o el alquiler con opción a compra, debían ser en Régimen Especial (unidades con ingresos máximos de 2,5 veces el IPREM, 17.472 euros), Régimen General (ingresos máximos de 4,5 veces el IPREM, 31.449 euros) y Régimen Concertado (ingresos máximos de 6,5 veces el IPREM, 45.427 euros). A nivel autonómico las Comunidades tienen las competencias en vivienda y por ello pueden definir las tipologías de vivienda protegida que quisieran sin atenderse a la legislación estatal, pero mayoritariamente, no se hace por motivos presupuestarios ya que se deberían financiar con los presupuestos autonómicos propios. Por ejemplo, en Cataluña se creó una categoría propia llamada “Régimen Concertado Catalán” para 7,5 veces el IPREM (es decir unos ingresos máximos de 55.360€). En consecuencia, hay Comunidades que no añaden ninguna tipología propia a la Estatal (Baleares, Asturias, Canarias, Galicia, Valencia, Ceuta y Melilla), otras que siguiendo la normativa

estatal añaden una o más tipologías propias (Andalucía, Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Murcia, La Rioja, Cantabria, Madrid) y las que se han apartado totalmente de la legislación estatal creando tipologías propias (País Vasco, Navarra).

Respecto a las listas de espera para acceder a una vivienda protegida en España, la Defensora del Pueblo realizó un informe donde constataba que, en 15 Comunidades Autónomas en el año 2012, había 332.529 personas inscritas como solicitantes de una vivienda protegida (Defensora del Pueblo, 2013). No hay una información pública, agregada a nivel estatal y en series temporales sobre el número de solicitantes de vivienda protegida. De hecho, una de las Comunidades Autónomas de las que no presentó datos la Defensora del Pueblo fue del País Vasco y precisamente a 31 de diciembre de 2012, había 84.780 solicitudes en el Registro de Solicitantes de vivienda protegida llamado Etxebide (2013).

Tradicionalmente, la planificación urbanística y las necesidades de vivienda se elaboraban mediante el estudio de la demanda. Ello suponía realizar estudios sobre la evolución de la población, su estructura de edades, la estructura de rendas y la capacidad de acceso, entre otras variables. Todo en base a previsiones y escenarios, proyectados sobre necesidades de vivienda expresadas por parte de la población. En el marco del Plan Estatal de Vivienda 2005 – 2008 se creó, por primera vez, el Registro de Viviendas Protegidas a nivel estatal con el fin de incrementar la transparencia y el control público en relación con las viviendas protegidas; y para sistematizar el conocimiento de los agentes y beneficiarios, y de garantizar un adecuado seguimiento y evaluación de las ayudas de la Administración General del Estado a las Comunidades. El Plan Estatal de Vivienda 2005 - 2008 establecía un plazo de 6 meses para que las comunidades autónomas crearan un Registro, pero esto no se cumplió. Con la aprobación del Plan Estatal de Vivienda 2009 - 2012 se estableció obligatoriamente (para todos los agentes y beneficiarios) la inscripción en el Registro como un requisito indispensable para el acceso una vivienda protegida lo que obligó a algunas Comunidades Autónomas a acelerar la creación y puesta en marcha de estos registros, pero en el año 2013, todavía doce Comunidades Autónomas no disponían de un Registro formal aunque existe cierto control a nivel local y autonómico sobre la gestión de las viviendas protegidas (Defensor del Pueblo, 2013). Ciertamente algunas Comunidades Autónomas ya disponían de un Registro de Solicitantes de vivienda desde hacía años como el País Vasco (1997) y Asturias (2003), pero la mayoría de comunidades no disponían de uno.

Los criterios para la adjudicación de la vivienda protegida en España suelen basarse en criterios económicos, pero normalmente existen otros que darán preferencia a unas u otras personas. Por ejemplo, existen criterios de residencia en la Comunidad Autónoma o Municipio que realiza la promoción, no ser titular de una propiedad en la Comunidad o todo el territorio estatal, no disponer del derecho de uso y disfrute de una vivienda, o llevar cierto tiempo inscrito en el Registro. Otros criterios están relacionados con la situación social definida por los colectivos de protección preferente contemplados por el Plan Estatal, que en el 2009 – 2012 eran: Jóvenes, menores de 35 años, personas mayores de 65 años, mujeres víctimas de la violencia de género, víctimas del terrorismo, afectados por situaciones catastróficas, familias numerosas, familias monoparentales con hijos, personas dependientes o con discapacidad oficialmente reconocida, y las familias que las tengan a su cargo, personas separadas o divorciadas, al corriente del pago de pensiones alimenticias y compensatorias, personas sin hogar o procedentes de operaciones de erradicación del chabolismo y otros colectivos en situación o riesgo de exclusión social determinados por las Comunidades Autónomas. Las Comunidades Autónomas y los municipios pueden concentrarse en los colectivos que consideren de especial atención en su territorio y para ello algunas han creado cupos especiales que reservan un porcentaje establecido de viviendas en promociones de vivienda protegida para determinados grupos de solicitantes.

Para la adjudicación de las viviendas protegidas hay que tener en cuenta que el hecho de que existan diferentes tipos de registros a nivel autonómico y en algunos casos también municipales, implica la existencia de múltiples sistemas de adjudicación de vivienda protegida en España. Aunque esencialmente podemos identificar tres modelos de adjudicación: el sorteo, la baremación o sistemas mixtos.

- *Sorteo:* Para cada promoción de viviendas protegidas construida se realiza un sorteo entre las personas demandantes inscritas en el registro en la fecha de la resolución para el inicio del procedimiento. Realizado el sorteo, la Administración formaliza la adjudicación de las viviendas, previa comprobación de que las personas beneficiarias cumplen con los requisitos para ser adjudicatarias de estas.
- *Baremación:* La baremación se realiza normalmente en base a las circunstancias económicas, circunstancias personales y familiares y la necesidad de vivienda. Por ello normalmente se utiliza más con los cupos de reserva. Dentro de cada bloque se definen los criterios de baremación específicos para cada cupo de reserva específico, con sus puntuaciones

correspondientes. Por ejemplo, el sistema de baremación puede contemplar fraccionamientos en tramos de renta de los solicitantes para garantizar la mixtidad económica y diversificar así las posibilidades de acceso a la vivienda a las unidades de convivencia de cada tramo económico.

- *Mixto*: Normalmente se utilizan conjuntamente los dos mecanismos y mayoritariamente se aplica la baremación a la población con menos recursos, situaciones de emergencia o pérdida de vivienda y el sorteo se utiliza para el acceso a la población en general y cuando el volumen de solicitudes de demanda es muy alto.

Algunas Comunidades Autónomas permiten, en situaciones de emergencia, la adjudicación de viviendas protegidas de forma directa sin tener que estar sujetas al Registro de Solicitantes. Por ejemplo, en el caso andaluz, se realizan adjudicaciones destinadas a atender situaciones de emergencia en el marco de las prestaciones de los servicios de asistencia y bienestar social relacionadas con realojos permanentes o transitorios, motivados por actuaciones urbanísticas, de rehabilitación o renovación urbana, con los alojamientos protegidos destinados a colectivos específicos en los que se justifique que se trata de residencia temporal y en la adjudicación de viviendas a unidades familiares en riesgo de exclusión social, cuando se justifique su carácter de urgencia. En el caso catalán, se permite que el sistema de adjudicación general previsto no sea de aplicación a situaciones de emergencia o pérdida de vivienda sobrevenida. En estos casos existe la Mesa de Emergencias que analiza los casos derivados por los servicios sociales de los municipios. Pero además esta Mesa de Emergencia también recoge situaciones de urgencia en tanto se refiere a situaciones particulares de exclusión residencial a las que se les adjudica también una vivienda en régimen de uso. Otro caso, en Catalunya, son las viviendas con protección oficial alquiladas a entidades sin ánimo de lucro, cuyo destino es hacer frente a situaciones de emergencia o urgencia, en el marco de las prestaciones que corresponden a los servicios de asistencia y bienestar sociales o para destinarlas a alojamiento de personas a las que prestan servicios de tutela y/o acompañamiento social.

### 8.6.1 Obstáculos para el acceso a la vivienda social de las personas sin hogar en España

En España, las diferentes situaciones de sinhogarismo han sido tradicionalmente atendidas desde los servicios sociales. Siempre ha existido una fuerte separación entre las áreas de vivienda y de servicios sociales. La primera actuaba sobre los problemas estructurales de la vivienda y la segunda atendía a los problemas de las personas. Una el continente y la otra el contenido. Esta separación se reproduce en todos los niveles administrativos, Estado, Comunidades Autónomas y Municipios, excepto en casos contados. La concepción del sinhogarismo como una problemática para ser atendida desde servicios sociales se ha traducido en un enfoque de escalera dominante y por ello el acceso de las personas sin hogar a una vivienda social no se ha contemplado como una solución principal. La falta de coordinación administrativa e insuficiencia presupuestaria en ambas áreas ha impedido completar el itinerario a través de recursos residenciales temporales que finalice en el acceso a una vivienda social independiente y permanente. En este sentido, los principales obstáculos para acceder a una vivienda social por parte de las personas sin hogar son obstáculos de carácter estructural, de modelo, de concepción, tanto del sinhogarismo, como de la importancia de la vivienda social. Igualmente queremos añadir algunos obstáculos específicos:

- *Dimensión del parque de vivienda social:* La escasez estructural de vivienda social en España es un problema para la población y el principal obstáculo en particular, para los grupos más vulnerables, como las personas sin hogar. Esta insuficiencia crónica imposibilita y dificulta los procesos de realojamiento por pérdida de vivienda o los procesos de salida del sinhogarismo hacia una vivienda independiente. Además, la escasez del parque de viviendas sociales y la insuficiencia de ayudas de vivienda, trasladan la problemática residencial a los servicios sociales que asumen la resolución de situaciones más allá de los casos estrictamente de sinhogarismo, como, por ejemplo, la concesión de ayudas económicas para pagar fianzas u otros gastos que facilitan el acceso a una vivienda del mercado privado de alquiler.
- *Priorización entre grupos vulnerables:* La escasez de vivienda social y la diversificación de nuevas problemáticas residenciales hace que la administración no diferencie adecuadamente entre situaciones de emergencia y urgencia residencial. En la actualidad un porcentaje muy elevado de viviendas sociales se está

adjudicando de manera directa por los municipios o las Comunidades Autónomas para atender situaciones de emergencia social, como la pérdida de vivienda por impago de alquiler o ejecución hipotecaria. La creación de listas de espera en situaciones de urgencia y emergencia genera debates técnicos, políticos y sociales sobre la prioridad de algunos grupos vulnerables en el acceso a la vivienda social. Esta discusión se amplía a las largas listas de espera de la población general inscrita en los procedimientos de adjudicación del Registro de Solicitantes. La escasez de vivienda social supone en ciertos casos, problemas de “competencia” entre grupos vulnerables e instrumentalización política.

- *Criterios de asignación no adaptados y contradictorios:* Los criterios de asignación determinan la elegibilidad de las personas que pueden acceder a una vivienda social. Cuando el parque de vivienda social es escaso, estos criterios tienden a ser restrictivos. Los criterios de disponer de ingresos mínimos y estar empadronado en el municipio desde un cierto tiempo (meses o años) pueden ser criterios que determinan la exclusión, de facto, a una parte importante de personas sin hogar del acceso a una vivienda social. El acceso a la vivienda social debe ser la población que no puede acceder al mercado, pero sobretodo, debe orientarse a figuras residenciales que permitan el acceso a la vivienda social de personas que no disponen de ingresos o son muy reducidos, como es el caso de las personas sin hogar que como mucho disponen de una prestación mínima. Por otro lado, en el caso de empadronamiento, algunos municipios facilitan el empadronamiento de personas aún y sin disponer de una vivienda, pero no siempre se facilita este proceso. De hecho, en determinados casos es un obstáculo el no disponer de acompañamiento o servicios de apoyo para la realización de gestiones administrativas a personas sin hogar. La existencia de nuevas situaciones de sinhogarismo y exclusión residencial ha obligado a revisar reglamentos de adjudicación de vivienda sociales como es el caso de las situaciones de desahucio, ejecución hipotecaria u ocupaciones de viviendas. Por ejemplo, un requisito extendido para ser adjudicatario de una vivienda social de alquiler es no ser propietario de una vivienda, pero en los casos de ejecución hipotecaria, para actuar de forma preventiva, se debe facilitar el realojo antes de que deje de ser propietario legalmente. El caso de las ocupaciones ilegales, ha generado a la administración importantes contradicciones para otorgar o no una vivienda social. Las familias o personas que hayan ocupado una vivienda pública o privada por necesidad e incapacidad de realojo inminente de la administración son, normalmente, excluidas del acceso a la vivienda social porque según la propia administración, estaría

enviando el mensaje a la sociedad de fomentar la ocupación ilegal. En todos los casos su acceso, si es que se da, vendrá determinado mediante una prioridad otorgada por informes de servicios sociales municipales o por una entidad social.

- *Coordinación administrativa:* En muchos casos no hay coordinación (o no es suficiente) entre administraciones estatales, autonómicas y municipales para definir conceptos de situaciones de emergencia o urgencia y para consensuar criterios, procedimientos y respuestas políticas entorno a ellas y así para clarificar los procesos de asignación de vivienda social.

## 8.7 Soluciones residenciales para las personas sin hogar en España

En España, la intervención social con las personas sin hogar se organiza en base a dos vías principales: el Sistema Público de Servicios Sociales y la convocatoria pública de subvenciones para entidades sociales que realicen programas de interés general con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)<sup>12</sup>. Anualmente, en la Declaración de la Renta, el Estado permite a la población elegir el destino de una pequeña parte de sus impuestos. En este sentido se permite escoger el destino del 0,7% del IRPF al desarrollo de programas de entidades de acción social. La asignación tributaria mediante el 0,7% del IRPF gestionada por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad se convierte en un instrumento de política social del Estado contra la pobreza y la exclusión social en el marco de los Planes de Inclusión Social.

España dispone de un Sistema Público de Servicios Sociales (SPSS) que tiene por objetivo cubrir las necesidades sociales de la ciudadanía. El desarrollo de esta misión se vehicula en base a los tres niveles administrativos (Administración General del Estado, CCAA y Ayuntamientos) aunque, tradicionalmente, la administración local y entidades sociales han cargado con todo el peso. La Ley de Bases de Régimen Local de 1985 y sus modificaciones

---

<sup>12</sup> Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad - Convocatoria de subvenciones con cargo a la asignación tributaria del IRPF. Última vista septiembre 2015:  
<http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/ongVoluntariado/subvenciones/IRPF/home.htm>

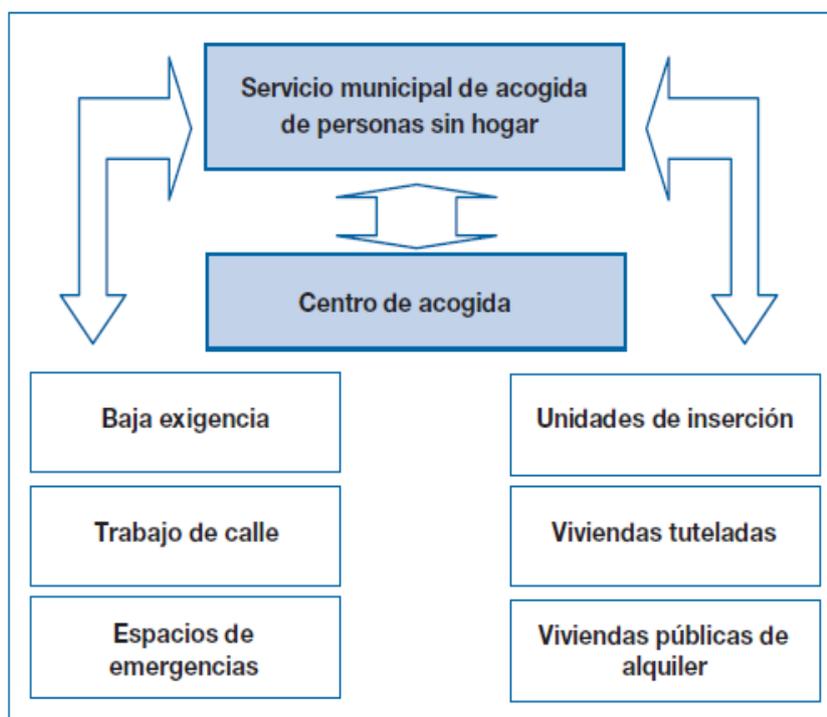
vigentes, establecen (art 25.e, art.26c LBRL, 1985) las competencias para los municipios mayores de 20.000 habitantes con respecto a las personas sin hogar debiendo realizar la *“evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”*. Las leyes de Servicios Sociales autonómicas organizan la prestación de los Servicios Sociales Especializados, que constituyen el segundo nivel de atención. Desde 1998 existe un Plan Concertado para coordinar a los tres niveles administrativos en la acción y financiación de la red de servicios sociales municipales que garanticen las prestaciones básicas que son: Información y orientación, ayuda a domicilio y apoyo a la unidad de convivencia, alojamiento alternativo y prevención e inserción social. La cofinanciación de proyectos seleccionados se realizará de acuerdo con el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y con las CCAA, y a su vez, tendrán como objetivo dotar de fondos y mantener, equipamientos como centros de servicios sociales y equipamientos complementarios (servicios de información, comedores, centros de día, pisos tutelados, mini-residencias), albergues y centros de acogida (de mujer, de menores y polivalentes). En el año 2013, se aprobó el Catálogo de Referencia de Servicios Sociales que recoge las prestaciones y servicios de servicios sociales para personas sin hogar entre otros grupos de población. El Catálogo clarifica el estándar en la atención residencial a las personas sin hogar que es sobretodo temporal. La prestación de servicios específica para personas sin hogar aparece en los servicios de atención diurna y/o nocturna para personas sin hogar (1.2.D) donde se incluyen las campañas de frío y entre los servicios de atención residencial (1.5). Hay que destacar la temporalidad de los recursos residenciales específicos para personas sin hogar. Por ejemplo, los alojamientos de urgencia (no permanente) para cubrir necesidades sobrevenidas de alojamiento (1.5.A) mediante viviendas para emergencia o urgencia social, plazas hoteleras concertadas y acogimiento familiar de urgencia entre otros. También hay los alojamientos (no permanentes) específicos para personas sin hogar (1.5.B), organizados en distintos niveles de exigencia: alojamientos de baja exigencia, centros de acogida, viviendas tuteladas y pisos supervisados. Lo que muestra como la prestación de servicios sociales se ofrece bajo un enfoque de escalera.

Las características sobre la materialización del Sistema Público de Servicios Sociales en la atención a las personas sin hogar las ofrece la estadística del INE basada en la Encuesta de Personas Sin Hogar – Centros (2014). En esta se pone de relieve que casi un 30,5% de los centros para personas sin hogar son de titularidad pública, aunque el 79,2% de los centros fueron financiados, exclusiva o mayoritariamente, por las Administraciones Públicas. El número de plazas diarias de alojamiento ofrecidas por la red de atención era de 16.684 plazas distribuidas en 619 centros en el 2014. Además, la oferta privada de plazas representó un 53% del total de plazas (8.830 plazas) mientras que la oferta pública fue del 47% restante (7.854 plazas). Otro dato revelador sobre las características del sistema de atención a personas sin hogar hace referencia a los recursos humanos empleados. La mayor parte de estos eran personal voluntario a tiempo parcial (54% del total). El personal asalariado a tiempo completo representaba solo el 21,9%. Igualmente es importante recordar que las EPSH-Personas 2005 y 2012 nos informan de que, cada vez más, la población sin hogar es alojada en albergues o residencias (un 38,6% en el 2005 y un 43,2% en el 2012). En el 2012 un 20,8% de personas sin hogar se alojó en pisos y pensiones facilitadas por entidades sociales u otros organismos cuando en el 2005 fue del 10%. En mucha menor medida se alojaron en el 2012 en centros de acogida para mujeres maltratadas (0,5%) y centros de ayuda a refugiados (0,2%), cuando en el 2005 representaban un 3% y 2,8%, respectivamente. En el año 2005, el 45,6% de las personas sin hogar se alojaba al margen de la red asistencial mientras que en el 2012 el porcentaje se redujo al 35,3%. Respecto al derecho a la intimidad y su vinculación con la oferta de plazas ofrecida en los equipamientos, la EPSH-Centros 2014, remarca que el 41,9% de los centros de alojamiento colectivo (albergues, residencias, centros de acogida para mujeres o centros de ayuda para refugiados) disponía de habitaciones individuales y el 16% de habitaciones destinadas a familias.

En este sentido, el Informe sobre la configuración de una red local de atención a las personas sin hogar integrada al Sistema Público de Servicios Sociales del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (2011), propone que el

Servicio Municipal de Acogida sea la estructura de referencia que articule los diversos centros, servicios de alojamiento y de atención a las necesidades básicas de las personas sin hogar, así como donde se defina el trabajo de calle y la diferenciación para las situaciones de emergencias. Pero el mismo Informe apunta sobre la existencia de un debate técnico sobre si la centralidad del centro de acogida debería ser suplantada por un Programa Local de Alojamiento que ofrezca diferentes opciones residenciales para las personas sin hogar y donde la esencia de la atención recaiga en las viviendas tuteladas. De hecho, la EPSH-Centros 2014 revela que por primera vez la ocupación media diaria de la red de alojamiento se ha reducido a pesar del aumento en el número de plazas y el aumento del número de personas sin hogar mostrado en la EPSH-Personas 2012. Esto refleja un desajuste del sistema de alojamiento.

**Figura 8: Estructuras para la atención a las personas sin hogar. España**



**Fuente: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (2011:31)**

En España, las viviendas tuteladas son consideradas como un equipamiento de transición previa a la vida independiente y son básicas para los procesos de inserción social desarrollados en la Red de atención a las personas sin hogar. En este sentido

para que el número limitado de estas no sea un problema, los ayuntamientos deberían reservar un número suficiente de viviendas públicas o establecer convenios de colaboración con entidades sociales para orientarlas hacia la tutela y poder alojar a personas sin hogar. Sin embargo, como hemos visto en la EPSH-Personas 2012, si bien existe un esfuerzo importante para que la población sin hogar alojada en viviendas o pensiones pagadas por entidades sociales u otros organismos aumente, como ha pasado entre 2005 y 2012, la mayoría de la población sin hogar se aloja en albergues y residencias. En un modelo de escalera como el planteado, las viviendas tuteladas son contempladas como el estadio previo al acceso de las personas sin hogar a una vivienda social. Normalmente, este recurso acaba siendo permanente porque no hay suficiente vivienda social que garantice la salida. Este recurso o medida no se encuentra claramente estipulado a nivel estatal más allá de la necesidad de especificar una corresponsabilización de las áreas de vivienda que según el Informe del Ministerio (2011) deberían facilitar el acceso prioritario a viviendas de alquiler municipal a las personas que completen los itinerarios de inserción en la Red.

### **8.7.1 ¿Es posible un enfoque *Housing First* en España?**

Tradicionalmente en España las personas sin techo han sido atendidas desde servicios sociales públicos y entidades sociales, a nivel local, mediante recursos como albergues y servicios de residencia temporal para personas adultas en situación de marginación. Los planes de vivienda no han contemplado figuras residenciales para atenderlos y por ello no han tenido formalmente acceso prioritario o directo a las viviendas protegidas. Se entiende que las personas sin techo no solo necesitan de una vivienda sino también de apoyo socioeducativo y acompañamiento social. Pero en los últimos años se están produciendo ciertas experiencias que indican un cambio de perspectiva. La importancia del rol de la vivienda en los procesos de salida del sinhogarismo y la exclusión residencial, toma cuerpo, pero su desarrollo muestra problemas importantes de compromiso presupuestario, coordinación técnica, político e interpretación legal.

Por un lado el Real Decreto 2066/2008 por el que se regulaba el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 recogió explícitamente en sus artículos 17 y 35 y siguientes un recurso residencial (diferente a la tradicional VPO) dirigido a la promoción de alojamientos protegidos para colectivos especialmente vulnerables y otros colectivos específicos, con mención expresa a las personas sin hogar como colectivo beneficiario, contemplando su financiación para contribuir a la colaboración

público-privada en este ámbito en el futuro. Pero el Plan Estatal 2013 – 2016 del Gobierno del Partido Popular dejó de contemplar esta figura, así como a las personas sin hogar como colectivo beneficiario, centrándose en el alquiler. Igualmente, en el Catálogo de Servicios Sociales las soluciones residenciales para personas sin hogar son temporales y se centran en albergues, centros de acogida municipales y viviendas tuteladas por lo que a nivel estatal no se contempla la conexión ni coordinación necesaria para completar el modelo de escalera para la inserción de las personas sin hogar en viviendas sociales independientes.

En Cataluña los enfoques basados en la vivienda como espacio de intervención social (*Housing Led Approaches*) ya existían desde hace años de la mano de entidades sociales como la *Associació ProHabitatge*, la *Fundació Privada Foment de l'Habitatge Social* o la *Fundació Mambré*. El enfoque centrado en la vivienda se potenció a raíz del Decreto 244/2005 de actualización del Plan por el Derecho a la Vivienda que creó la Red de Viviendas de Inclusión (más adelante se llamará Inserción). Esta red definida en el artículo 53 de dicho decreto iba orientada a *“atender la necesidad de vivienda de personas en situación de riesgo de exclusión social que a su vez necesitan una tutela y/o un seguimiento especial durante un período de tiempo de corta o larga duración: personas sin techo, inmigrantes sin permiso de residencia o de trabajo, mujeres afectadas por la violencia doméstica, arrendatarios desahuciados mediante prácticas abusivas, personas con drogodependencias, personas con trastorno mental, personas receptoras de prestaciones muy bajas y otras situaciones análogas que requieren ser tuteladas”*. La Ley 18/2007 del Derecho a la Vivienda en Cataluña recogió la figura y define las viviendas de inserción (art. 3i) como aquellas viviendas gestionadas por administraciones públicas o entidades sociales sin ánimo de lucro, en régimen de alquiler o bajo otras formas de ocupación y que se destinan atender a personas que requieren especial atención. En este sentido las viviendas de inserción podían ser de propiedad de entidades o administraciones, podían haber sido cedidas por propietarios particulares o públicos a entidades u otras administraciones y finalmente podían ser alquiladas por las entidades o la administración. Pero no se contemplaban como viviendas de inserción aquellas viviendas alquiladas directamente por las personas en situación de exclusión. Así en el artículo 70 LDVC, el Gobierno catalán establece que debía procurar que los servicios sociales municipales y las entidades sin ánimo de lucro dispusieran de un volumen de viviendas de inserción suficientes para atender a las personas sin hogar (art. 70.2 LDVC) y para ello subvencionaba los costes de gestión y mantenimiento de la vivienda, pero no del acompañamiento social. El acompañamiento social debería estar contemplado como un servicio más de la

Cartera de Servicios Sociales, pero al no ser así, las entidades sociales o servicios públicos municipales han tenido importantes dificultades económicas para desarrollar estos proyectos centrados en la vivienda. Es decir, el Departamento de Vivienda de la Generalitat creó un nuevo recurso de vivienda tutelada donde podían acogerse problemáticas residenciales muy diversas, pero al no estar coordinado o con una implicación directa del Departamento de Bienestar Social se ha dificultado su desarrollo. En el 2014, la Red de Viviendas de Inserción de Cataluña estaba formada por 180 entidades sociales que gestionaban 1.453 viviendas y a las que se destinaban 1.7 millones de euros (SHIMU, 2015).

En el año 2014 el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad ha empezado a financiar, vía subvención del IRPF, una experiencia piloto para la implementación del enfoque *Housing First* en España de la mano de Rais Fundación (Red de Apoyo a la Integración Socio laboral) en las localidades de Barcelona, Madrid y Málaga. Por otro lado, la Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar 2015-2020 contempla una implantación progresiva del enfoque *Housing First*, en convivencia con las viviendas tuteladas, residencias, centros especializados y albergues de baja exigencia.

El municipio de Barcelona ha puesto en funcionamiento el programa “Primero el Hogar” como modelo de intervención con población excluida. El motivo por el cual el ayuntamiento ha optado por impulsar este servicio con un programa propio, de forma pionera en España, es por la existencia de un colectivo de personas sin hogar en situación cronicada que no se vincula a los recursos existentes de la red de atención local. Un 34% de las personas sin hogar de la ciudad se encuentran en una puerta giratoria permanente (Fortea, 2015).

Este programa pone el acento en el acceso a una vivienda de carácter permanente como primer nivel de intervención social (Uribe, 2015). Esto es una novedad porque la mayoría de recursos residenciales ofrecido por el municipio han sido siempre temporales. El ayuntamiento reconoce que no dispone de un recurso de salida y debe optar por habitaciones de alquiler o pensiones (Fortea, 2014).

El Programa Municipal de Atención a Personas Sin Techo establece servicios de atención a necesidades básicas como alimentación e higiene, centros de día o servicios de atención en medio abierto (equipos de detección y atención en la calle), primera cogida y tratamiento como el SIS (Servicios de Inserción social) y SASPI (Servicios de Atención a la Población Galaico-Portuguesa). A nivel residencial el programa contempla servicios de acogida temporal, especializados por perfiles y tipos de unidad familiar, residencias de primera acogida y de atenciones básicas. Por otro

lado, el municipio dispone de una red municipal de viviendas de inclusión y se coordina con las viviendas de inclusión de entidades sociales. En total, el Ayuntamiento de Barcelona dispone de 1.300 plazas de alojamiento, de las cuales, 220 responden a viviendas de inclusión con apoyos socioeducativos (Fortea, 2015). En este contexto el municipio se plantea ofrecer un nuevo servicio residencial permanente para personas sin techo.

A parte de las 10 viviendas en el convenio con Rais Fundación, el Ayuntamiento de Barcelona ha puesto en funcionamiento la prestación del servicio “Primero el hogar” para conseguir 50 viviendas más con estas características. El concurso ha sido adjudicado por un lado a Servicios Sociales de San Juan de Dios (25 viviendas) y por otro a la UTE entre Fundación Pere Claver, Garbet y Suara SCCL (25 viviendas), con un presupuesto de 2.6 millones de euros.

Las principales limitaciones para el buen funcionamiento y expansión del servicio son el desarrollo del proyecto sin el apoyo de una estrategia nacional (autonómica), la escasez de vivienda social (en Barcelona hay 10.500 viviendas sociales, lo que representa un 1,25% del total del parque de vivienda) y haber de conseguir una vivienda en el mercado privado, garantizar la tenencia de la vivienda por parte de la persona, el trabajo multidisciplinar sin un referente concreto, el mantenimiento de la vivienda y en la vivienda, el nivel de ingresos debido a prestaciones de bajas cuantías que dificultan la autonomía económica y la falta de indicadores y resultados que permitan comparar y orientar el desarrollo del modelo (Fortea, 2014).

## 8.8 Conclusiones

En España el sinhogarismo ha sido visto siempre como una problemática que debe ser atendida desde los servicios sociales y no como un *continuum* de situaciones de exclusión de una vivienda adecuada. Esto se traduce en una definición más limitada del sinhogarismo en relación con la Tipología ETHOS. No existe una definición oficial a nivel estatal sobre sinhogarismo más allá de la utilizada por el Instituto Nacional de Estadística. En España las Encuestas de Personas Sin Hogar – Centros muestran un aumento constante entre 1999 y 2012 del porcentaje de ocupación medio en la red de alojamiento para personas sin hogar y una ligera reducción de la ocupación para el 2014, que no se debe interpretar como una reducción del número de personas sin hogar ya que según la Encuesta sobre condiciones de vida hay un incremento del

4,8% entre 2005 y 2012, lo que sería consistente con el incremento recogido por los diferentes recuentos nocturnos.

El sistema de provisión residencial en España está fuertemente orientado al régimen de tenencia en propiedad y el mercado de alquiler no protege fuertemente a los inquilinos. El parque de vivienda social es de ínfimas dimensiones y cuenta con un sistema de asignación de vivienda social de carácter residual.

El sistema de atención residencial para las personas sin hogar se basa en el modelo de escalera, el cual está incompleto en diferentes territorios del país y las soluciones residenciales basadas en la vivienda no están fuertemente extendidas, a pesar de existir programas específicos de entidades sociales o a nivel autonómico y municipal.



## CAPÍTULO IX: DISCUSIÓN SOBRE LOS SISTEMAS DE PROVISIÓN DE VIVIENDA SOCIAL Y EL SINHOGARISMO

En este capítulo se presenta una aproximación al sinhogarismo y a la vivienda social en los cuatro países escogidos para la investigación. En primer lugar, se analizan las definiciones de sinhogarismo y vivienda social de cada país, entre ellas, y en relación a las propuestas realizadas por la FEANTSA y el Observatorio Europeo del Sinhogarismo acotadas en el marco teórico. A continuación, se discutirán y describirán también las tendencias de los niveles de sinhogarismo y de la vivienda social de los países escogidos.

El objetivo de este capítulo es poder realizar una comparación sobre la existencia de una correlación entre los niveles de sinhogarismo y las dimensiones de los parques de vivienda social para así poder contrastar la primera Hipótesis de la investigación.

*Hipótesis 1:*

*“Los países con parques de vivienda social extensos disponen reducen los niveles de sinhogarismo en mayor medida que los países con parques de vivienda social menos extensos”.*

Para realizar este ejercicio se han intercalado las opiniones de las personas entrevistadas de los diferentes países.

### 9.1 Definiciones de sinhogarismo

Todos los países estudiados recogen datos estadísticos sobre sinhogarismo, pero todos definen esta problemática de una forma diferente. Desde finales de los años setenta y ochenta, en el Reino Unido y Finlandia, el sinhogarismo se conceptualiza como una problemática de vivienda, mientras que en España tradicionalmente se ha entendido como una situación que debe ser atendida por los servicios sociales. En el caso alemán, el sinhogarismo se consideraba como una alteración del orden público y desde finales de los años ochenta como una situación emergencia de vivienda que debe ser evitada.

En el Reino Unido la base jurídica de atención a las personas sin hogar se articuló en la *Housing (Homeless Persons) Act (1977)* que definió su desarrollo bajo las áreas de vivienda de las administraciones locales. Así pues, desde entonces, y en posteriores desarrollos normativos, se asigna a las administraciones locales el deber legal de proporcionar un alojamiento a todas aquellas personas que cumplan una serie de requisitos en base a su elegibilidad, a su situación de carencia de vivienda o de estar en riesgo de perderla de forma involuntaria y encontrarse en situación de necesidad prioritaria. Hay que tener en cuenta que, en el Reino Unido, cada uno de sus territorios define el sinhogarismo de diferente forma, pero siempre en base a una definición legal, por lo que las situaciones no contempladas, quedan ocultas en las estadísticas. A estas situaciones se las conoce como “sinhogarismo oculto”. Desde el último proceso de devolución de competencias, realizado por el Gobierno de Tony Blair, a finales de los años noventa, cada nación del Reino Unido ha establecido particularidades específicas en la legislación sobre sinhogarismo, por ejemplo, en lo que se refiere a la definición de los colectivos en necesidad prioritaria. Inglaterra y Gales incorporaron a ex miembros de las fuerzas armadas y jóvenes tutelados de 16 o 17 años. En Escocia, en el año 2003, se acordó que el 31 de diciembre de 2012, se aboliría la “prueba de necesidad prioritaria” por lo que todas las personas que se encuentren sin hogar involuntariamente desde entonces, tienen derecho a un alojamiento. La intención del Gobierno escocés era según Marion Gibbs, directora del *Homelessness Team*, establecer un común denominador consensuado a nivel político donde:

*“La Ley define la red de seguridad básica para las personas que caen en procesos de sinhogarismo. Una línea básica mínima. Unos estándares de vivienda. Después hay el marco político que va cambiando. Actualmente nos estamos moviendo de forma de pensar y nos centramos en qué podemos hacer antes de utilizar la Ley”.*

Hoy en día, Escocia es una referencia a nivel mundial en la protección legal a las personas sin hogar.

En Finlandia el sinhogarismo también se entiende como una problemática de “personas sin vivienda”. La promulgación de la *Act of the Development of the Housing Conditions* (Nº 919/1985) recogió esta problemática, aunque el derecho a la vivienda no se reconoció en la Constitución hasta la reforma 1999. En Finlandia la responsabilidad sobre la atención a las personas sin hogar recae sobre el Ministerio de Vivienda (actualmente Ministerio de Medio Ambiente), pero el desarrollo de los servicios de vivienda se aborda desde prestaciones reconocidas en la normativa de

bienestar social (710/1982), de abuso de consumo de sustancias (41/1986), de discapacidad (759/1987) o de salud mental (710/1990). En Finlandia la definición de sinhogarismo utilizada por el ARA se basa en las formas de alojamiento de las personas sin hogar y recoge situaciones de calle y albergue, personas que se encuentran en centros de asistencia o rehabilitación, presos a punto de salir de prisión, personas que viven temporalmente con familiares o amistades y parejas separadas en alojamientos temporales. Según Eeva Kostainen del *Urban Research TA Ltd* de Helsinki:

*“La definición de sinhogarismo en Finlandia es extensa, la definición incluye situaciones como vivir en viviendas de amigos y familiares o la gente antes de salir de prisión, cosa que en otros países europeos no se contemplan, pero el significado de los conceptos, no siempre es el mismo que el que podéis entender en otro país”.*

La advertencia de Eeva Kostainen nos confirma los riesgos de comparar internacionalmente las categorías de sinhogarismo. Las situaciones y los recursos no siempre se definen igual. En Finlandia también se diferencia entre personas sin hogar solas y familias sin hogar. Particularmente, las estrategias nacionales *PAAVO I y II*, están orientadas a erradicar el sinhogarismo cronificado o de larga duración. Por persona sin hogar cronificada se entiende aquella situación que ha durado más de un año y amenaza en convertirse en crónica por razones de salud o razones sociales, y también aquellas situaciones de sinhogarismo que se han producido repetidamente en los últimos tres años.

Para mostrar al lector un contraste respecto a la interpretación de la definición de persona sin hogar cronificada se puede citar la opinión del Director de Arrels Fundació, Ferran Busquets:

*“Por cronificada entiendo gente que ha pasado el punto de no-retorno o pseudo no-retorno. No puedes ubicarlo con el cronómetro. Por eso, hay programas de Housing First que hay que mirarlos bien. Porque darle un piso a una persona que no está cronificada, es darle un piso a una persona que no lo tiene. Es muy difícil, cada persona y cada situación es diferente.”*

En Alemania no existe una definición oficial a nivel nacional de personas sin hogar. Originariamente los municipios tenían la obligación de realojar a las personas sin hogar bajo las legislaciones de orden público y seguridad de los Lander

(*Ordnungsbehördengesetz*). Desde 1987 la problemática del sinhogarismo contempla todas las personas que necesitan ayuda para conseguir una vivienda y todas las personas que no disponen de una vivienda segura, con una tenencia estable.

En este sentido, Alemania recoge tres grandes sectores: las personas en riesgo de encontrarse en situación de sinhogarismo, las personas que ya han iniciado un proceso de sinhogarismo y las personas que viven en condiciones residenciales inaceptables. Esta clasificación llamada *Wohnungsnotfälle* actualmente incluye un cuarto apartado sobre los alojamientos temporales para personas inmigrantes. A pesar de ello, como explica Volker Busch-Geertsema, investigador experto de GISS y director del Observatorio Europeo del Sinhogarismo:

*“En Alemania no todas las situaciones contempladas en la Wohnungsnotfälle son consideradas sinhogarismo, sino que algunas son consideradas exclusión residencial”, “una cosa es definir y otra es cuando queremos cuantificar. Para ello entre las situaciones de sinhogarismo se distinguen dos grandes grupos: las personas que no son provistas de alojamiento por parte de la administración ni entidades sociales, personas en situación de calle, en viviendas ocupadas o alojamientos precarios... y las personas que son alojadas bajo las leyes o normativas de seguridad de los municipios en albergues, hostales o alojamientos temporales proporcionados por la administración o entidades sociales”.*

Tampoco es una obligación aplicar estrictamente esta clasificación. Para Karin Krumm, de la dirección para la *Wohnungsnotfälle*, del Ayuntamiento de Düsseldorf, en esta localidad:

*“Hacemos una división general simple: Las personas que tienen vivienda y las que no. Las familias que tienen problemas en su vivienda o que están en riesgo de perderla son responsabilidad de la dirección para la prevención de los desahucios número 50/41 y las que ya la han perdido son responsabilidad de la dirección para las personas sin hogar número 50/42 y ambas estamos dentro de la Unidad Central (Zentrale Fachstelle) con el número 50/4, del área para la Integración y Seguridad Social”.*

En España tampoco existe una definición oficial a nivel estatal de persona sin hogar. El sinhogarismo, tradicionalmente, ha sido abordado desde la normativa de bienestar y servicios sociales mediante los Planes de Inclusión Social y la financiación de

proyectos con finalidad social de la convocatoria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. M<sup>a</sup> Dolores Ruiz Bautista, Subdirectora General de Programas Sociales del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad concreta que:

*“La Administración General no tiene competencias directas, lo dice la Constitución, la Ley de Bases de Régimen Local es el instrumento. Nosotros tenemos influencia en toda España a raíz de un Plan de protección a los más vulnerables que incluye muchos colectivos y uno más son las personas sin hogar. Las prestaciones básicas son los servicios de base y dentro de las cinco prestaciones que tiene, una es alojamiento alternativo, y ahí se financian los albergues, por ejemplo”.*

En este sentido, solo el Plan Estatal de Vivienda 2009-2012 recogía entre sus colectivos beneficiarios a las personas sin hogar, pero se descartaron en el siguiente plan. M<sup>a</sup> Dolores Ruiz Bautista considera que:

*“El problema es que la atención a las personas más vulnerables no depende solo de Servicios Sociales, nosotros somos un actor más, pero la inclusión es un tema de todas las políticas: está en vivienda, en educación, etc. Entonces, cuando se hace una reforma en educación hay que tener en cuenta cómo esa política impacta en lo social, y así en todo. Este funcionamiento nos obliga a saber de todo y estar en todo y somos los que somos.”*

La única referencia a nivel estatal sobre el concepto de personas sin hogar es la utilizada por el Instituto Nacional de Estadística. Esta recoge principalmente situaciones de la población alojada o usuaria de los recursos de alojamiento y restauración de la red de asistencia para personas sin hogar, aunque la encuesta se envía a otros centros como albergues para mujeres, solicitantes de asilo y centros de internamiento, pero existen problemas en la recogida de información. Particularmente las estadísticas no recogen aquellas personas que no se dirigen a la red asistencial.

A diferencia de la Administración General y el resto de Comunidades Autónomas, Cataluña (2007) y, recientemente, el País Vasco (2015), han definido la situación de encontrarse sin hogar en sus respectivas Leyes de Vivienda como una situación de exclusión residencial. El director de los Programas Sociales de Vivienda de la Agencia Catalana de la Vivienda, Joan Batlle i Bastardas, explica que:

*“Fundamentalmente tiene que ver con como lo hemos incluido en el artículo 3 de la Ley de por el Derecho a la Vivienda. Incluimos todo el concepto global del sinhogarismo: Las personas que están en riesgo de perder una vivienda, los desahuciados, los que están en la calle, personas que viven en sobreocupación, en infravivienda, .... y no solo eso, sino que hemos intentado asumirlo desde la perspectiva del trabajo cotidiano. Creo que hemos conseguido que políticamente en el área de vivienda, sinhogarismo y exclusión residencial también se vean así. Todavía lo estamos construyendo. Sí, han pasado 8 años y aún estamos construyendo, porque una cosa es la ley y otra la parte política de cómo se desarrollan las normas. Bajo este prisma, he buscado que el Departamento de Bienestar también lo vea así, y como punto crítico, he de decir que no lo han asumido como tal”.*

El papel de las administraciones locales en los cuatro países ha sido clave para la interpretación conceptual e implementación de las políticas sobre sinhogarismo. Pero en todos los países se han propiciado malos entendidos entre los diferentes niveles administrativos sobre la interpretación de la definición de sinhogarismo y su implementación. Por ejemplo, en el Reino Unido, a consecuencia de estas diferencias de interpretación, tanto Inglaterra como Escocia y Gales acompañan cada cambio legislativo en la normativa específica para personas sin hogar de una guía práctica (*Code of Guidance*) para mejorar y facilitar su implementación a nivel local. Particularmente en Escocia, Marion Gibbs, directora del *Homelessness Team* del gobierno escocés, argumenta que:

*“Es normal que se den este tipo de situaciones, lo que no es normal es no detectarlas y no actuar rápido si las detectas, por eso juega un papel muy importante el Scottish Housing Regulator porque es el encargado de ver que no haya brechas. El Código es necesario para que el regulador sepa qué debe regular”.*

En Finlandia, el concepto de persona sin hogar cronificada o de larga duración, objetivo de la Estrategia Nacional 2008-2011 y 2012-2015), necesitó en su primera fase de implementación, una circular interpretativa para las localidades que la desarrollaban. En Alemania y España, los municipios y las entidades sociales que abordan la problemática del sinhogarismo disponen de mayor margen de maniobra para atender las situaciones que se encuentran cotidianamente. En el 2011, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad de España, elaboró un informe para facilitar la creación de redes locales de atención a las personas sin hogar y mejorar la coordinación entre niveles administrativos y también con entidades sociales.

En España, hay entidades sociales generalistas que operan sobre sus propias definiciones, ya que atienden a cualquier persona sin hogar que se dirija a sus instalaciones. Otras entidades atienden solo a casos derivados desde los servicios sociales municipales. Sonia Olea, del Equipo de Incidencia de Cáritas Española y Ex – Responsable del Programa Vivienda y Personas Sin hogar, explica el recorrido y los cambios de conceptualización realizados desde su entidad:

*“Mayoritariamente las Caritas Diocesanas abordaban la situación de las personas sin hogar desde una concepción de exclusión severa, identificando persona sin hogar con persona sin techo, con perfiles de adicciones, enfermedades o expensas. Ahora ya no. El análisis que hace el Equipo de la Campaña de Personas Sin Hogar, Servicios Generales de Caritas y desde la investigación de FOESSA, es que estamos ante una problemática de políticas públicas de vivienda y lo encajamos, de forma más global, entendiendo las situaciones de desigualdad, pobreza y exclusión desde una vulneración y privación de derechos humanos. Hoy la mayoría de Caritas siguen su programa de personas sin hogar, pero otras, como Barcelona, ya han juntado el programa de Vivienda y el de Sin Hogar”.*

En conclusión, diversos elementos determinan la existencia de diferentes definiciones de personas sin hogar en los diferentes países y en el interior del propio país. Entre los que tienen más impacto se encuentran: las razones históricas de cada país, la estructura administrativa de cada Estado y su desarrollo competencial a nivel regional o municipal, junto con el mayor o menor margen de actuación de las entidades sociales en la implementación de las políticas contra el sinhogarismo.

## **9.2 Las definiciones de sinhogarismo en relación a la Tipología ETHOS**

Todos los países comparten que el sinhogarismo incluye diversas situaciones más allá de encontrarse en la calle o en un albergue de emergencia. Aún y así, como muestra la Tabla número 11, solo en las subcategorías 1, 2, 3 de la Tipología ETHOS existe un amplio consenso sobre la conceptualización de la problemática del sinhogarismo entre los países seleccionados. Las situaciones de “Sin Techo” y las personas que viven en albergues para personas sin hogar, ambas categorías consideradas “Sin Vivienda”, son claramente reconocidas como situaciones de sinhogarismo. En el caso de España es necesario clarificar que los datos de las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística solo recogen información sobre personas sin hogar que acuden a centros

de alojamiento en la red de asistencia, mientras que en Inglaterra, Escocia y Finlandia existe información oficial sobre personas detectadas en situación de calle al margen de la red asistencial.

Más allá de los casos de situación de calle, en albergues de emergencia o recursos más estables para personas sin hogar, las diferencias sobre las definiciones de sinhogarismo se identifican en el resto de categorías de la Tipología ETHOS. Esta investigación se dirige específicamente a las categorías de Sin Techo y Sin Vivienda de la Tipología ETHOS, pero en este apartado se comentan las categorías de Vivienda Insegura y Vivienda Inadecuada porque agudizan las diferencias entre las definiciones nacionales de la problemática.

Las categorías 4 y 10 de la Tabla siguiente muestran las diferentes formas de entender la articulación de la provisión de servicios para mujeres. A veces las mujeres que se encuentran en refugios y albergues de emergencia o las que se encuentran en recursos para mujeres víctimas de violencia machista, pueden formar parte, o no, de la red de atención a las personas sin hogar. En Alemania estas situaciones se encontrarían en la tercera categoría de su clasificación nacional de sinhogarismo llamada *Wohnungsnotfälle*. Es decir, las mujeres víctimas de violencia y sin alternativa para poder abandonar la vivienda serían consideradas en situación de vivienda en “condiciones inaceptables”. Aún y así, la red de atención a las mujeres en esta situación se encuentra estrictamente separada de la red de atención a personas sin hogar.

**Tabla 11: Definiciones de sinhogarismo en relación a la Tipología ETHOS en los 4 países**

			REINO UNIDO	FINLANDIA	ALEMANIA	ESPAÑA
SINHOGARISMO	SIN TECHO	1. Personas viviendo a la intemperie	Si	Si	Si	Comentario
		2. Personas en albergue o centro nocturno	Si	Si	Si	Si
	SIN VIVIENDA	3. Personas que viven en albergues para PSH	Si	Si	Si	Si
		4. Personas en albergues para mujeres	Comentario	Si	Comentario	Comentario
		5. Personas en centros para inmigrantes	No	No	Comentario	Comentario
		6. Personas que no tienen salida de instituciones	Comentario	Si	Comentario	No
		7. Personas en centros apoyo a largo plazo por ser PSH	Si	Si	Comentario	Comentario
EXCLUSIÓN RESIDENCIAL	VIVIENDA INSEGURA	8. Personas viviendo sin título legal (amigos/familia...)	Si	Si	Si	No
		9. Personas viviendo bajo amenaza de desahucio	Si	No	Comentario	Comentario
		10. Personas viviendo bajo amenaza de violencia	Comentario	Si	Si	No
	VIVIENDA INADECUADA	11. Personas que viven en estructuras temporales	Si	No	Si	Comentario
		12. Personas en infraviviendas	Si	No	Si	No
		13. Personas en viviendas sobrecapadas	Si	No	Si	No

**Fuente: Elaboración propia. En rojo nuestra área de investigación.**

Lo mismo sucede en España, donde la definición elaborada por el INE choca con la “no-respuesta” del cuestionario enviado para la Encuesta sobre Personas Sin Hogar. Los Centros, las propias mujeres en albergues o en recursos para víctimas de violencia machista, no se consideran a sí mismas como personas sin hogar. En cambio, en Finlandia, sí son consideradas como parte de la definición de personas sin hogar. En el Reino Unido las mujeres en riesgo de sufrir violencia machista pueden ser asistidas por los servicios de atención a personas sin hogar de las administraciones locales bajo la legislación de sinhogarismo, pero también pueden recibir ayuda directamente de la red de servicios de atención a mujeres y no ser consideradas personas sin hogar.

En el caso de la categoría 5 de la Tabla anterior, los Centros de Acogida para Refugiados o personas inmigrantes y los Centros de Internamiento para Extranjeros, en la mayoría de países, no son considerados bajo la definición de personas sin hogar.

En el caso alemán y español vuelve a suceder que se contemplan las situaciones en las definiciones de la *Wohnungsnotfälle*, y del INE, pero el desarrollo de la red de asistencia es totalmente diferente y separada. A pesar de ello, Thomas Specht, director de la *BAG W*, matiza que:

*“Es verdad que hay una posición de que debemos diferenciar entre el sector que trabaja con el sinhogarismo y el sector que trabaja con los inmigrantes, porque las personas que vienen de un país tercero, fuera, o no, de la UE, no tienen por qué estar directamente vinculados al sinhogarismo. Pero hay un porcentaje de población inmigrante que viene ya con procesos de sinhogarismo y nosotros atendemos a las personas con necesidades. Tenemos identificado un porcentaje del 12% de población inmigrante entre la población sin hogar y este está creciendo lentamente y seguramente aumentará más en el 2015”.*

En todos los países la gestión de la inmigración, las solicitudes de asilo y los refugiados son gestionadas por el Ministerio de Interior. En algunos casos se han desarrollado centros y servicios específicos que acaban alojando a estas personas. Este es el caso de los Centros de Internamiento para Extranjeros en situación administrativa irregular, a pesar de no tratarse de un recurso habitacional sino de una medida represiva de privación de libertad, y también el centro para solicitantes de asilo *National Asylum Support Service* en Reino Unido.

Las personas inmigrantes sin permiso de residencia permanente no son consideradas personas sin hogar con capacidad para acogerse a la normativa de acceso a una vivienda social en ninguno de los países estudiados. Sin embargo, hay que recordar que la presencia de población extranjera entre la población sin hogar en situación de calle es una realidad en los cuatro países analizados. En este sentido, en todos los países las entidades sociales articulan servicios para atender sus necesidades humanas, poniéndose de relieve una *dualización* de los servicios públicos residenciales para personas sin hogar en función de la situación administrativa de la persona y no de su necesidad residencial.

La población sin hogar que tiene prevista su salida de instituciones (categoría 6), es contemplada en la definición de persona sin hogar de algunos países. Finlandia, Inglaterra y Escocia, contemplan específicamente, aquellas personas que van a salir de instituciones penitenciarias sin un lugar donde ir. David Abernethy, alcaide de la

Prisión escocesa *HMP Low Moss*, cerca de Glasgow, describió el funcionamiento del proyecto piloto *Prisoner Support Pathway* (PSP):

*“Antes existía una coordinación más o menos buena entre instituciones penitenciarias e instituciones de salud, por el tema del tratamiento médico de los presos y estas cosas, pero no existía una coordinación con el sector social, por lo que yo le decía a un preso “recuerda que lo primero que debes hacer es ir a servicios sociales y acogerte a la ley para pedir una vivienda social.” Al cabo de un tiempo volvía a aparecer por aquí el preso y le preguntaba “¿pero fuiste a los servicios sociales?” Y te puedes imaginar... ahora con el PSP ya no nos coordinamos, ahora trabajamos directamente juntos aquí en la prisión. La organización *Turning Point Scotland* trabaja también en prisión, no son funcionarios y a veces hay cosas sensibles, pero no queremos trabajar por duplicado. Acogerse al programa es voluntario, pero si el preso quiere puede recibir toda la información para las entrevistas *Housing Options*, tramitar las ayudas a la vivienda (*Housing Benefit*), solicitar acogerse a la legislación de *sinhogarismo* o le buscamos un alojamiento temporal para cuando salga. Si ellos quieren ya no les dejamos solos, rellenan todos los formularios y trabajamos con ellos”.*

En Alemania y España, estas situaciones solo se consideran sin hogar cuando las personas ya se encuentran en situación de calle. Es decir, su condición de persona “ex presa”, no es una situación de prioridad ante el acceso a recursos de alojamiento para personas sin hogar. Finlandia y Escocia también reconocen como personas sin hogar a aquellas que tienen prevista la salida de un hospital u otra institución de salud, por no tener un lugar donde ir.

En relación a las personas sin hogar alojadas en Centros con servicios de apoyo a largo plazo (categoría 7), debemos comentar que en Finlandia se han articulado formalmente, en el marco de las Estrategias Nacionales *PAAVO I y II*, sistemas de prioridad para el acceso de personas sin hogar cronificadas a servicios de vivienda y de salud en base al desarrollo del enfoque *Housing First*. En Alemania y España esta forma de proceder también se da, pero sin reconocimiento legal, sino como una práctica en base a informes de Servicios Sociales y de Salud sobre la prioridad del caso y en función de los recursos disponibles.

Las situaciones de Vivienda Insegura e Inadecuada no son objeto de la investigación, pero en este apartado su análisis profundiza las diferentes conceptualizaciones del

sinhogarismo entre países. Si se empieza observando las situaciones de Vivienda Insegura, se puede identificar que las personas que están viviendo en un alojamiento sin un título legal son consideradas una situación de sinhogarismo en Alemania, Finlandia y Reino Unido, mientras que para el caso español lo es de forma muy restringida. La categoría 8 de la Tabla anterior contempla como subcategorías el alojarse temporalmente con la familia o amigos, el realquiler de habitaciones o la ocupación de viviendas (sin considerar el movimiento social de la Okupación). La definición de persona sin hogar contempla la situación de personas que ocupan viviendas y, de hecho, este es un dato importante para entender aquellas personas que se alojan al margen de la red de asistencia. Pero respecto al realquiler de habitaciones y al hecho de ser acogido temporalmente por amigos o parientes, existe una clara reticencia en España a considerarlas como situaciones de exclusión, basando su argumentación en la defensa de la tradición característica del papel de la familia como mecanismo de protección social. En cambio, en Finlandia, sí es una categoría contemplada en la definición de sinhogarismo y precisamente es numéricamente la más importante. Por otro lado, en el Reino Unido, el acoso inmobiliario, ya sea por parte de una constructora, de un propietario o de la comunidad, es una de las situaciones contempladas como Vivienda Insegura. Alemania también contempla en la segunda categoría de su clasificación *Wohnungsnotfälle*, la pérdida inminente de vivienda como consecuencia de una espiral de conflictos sociales, por ejemplo, en situaciones de agresiones racistas y discriminación.

“Encontrarse en riesgo de perder la vivienda” es una situación recogida en la primera categoría de la clasificación *Wohnungsnotfälle* en Alemania, la llamada de “Riesgo Inminente”. También en la legislación de sinhogarismo del Reino Unido se considera como “potencialmente sin hogar” a todas las personas que están a punto de perder su vivienda en los próximos 28 días. Es decir, no se consideran personas sin hogar hasta que no se ha completado la acción de perder la vivienda. En España y Finlandia estas situaciones no se consideran, aunque “estén en riesgo” en las definiciones de sinhogarismo. M<sup>a</sup> Dolores Ruiz Bautista, Subdirectora General de Programas Sociales del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad considera que no hay programas especiales dentro de los Planes de Inclusión para personas desahuciadas porque:

*“En realidad son gente de clase media, normal, que han perdido su vivienda porque se han quedado sin empleo y ¿en qué medida tienes que socialmente*

*apoyarlos? Pues depende, si es un parado de larga duración que ha caído en depresión y está fatal y no puede vivir, pues aquí están los Servicios Sociales. Pero vamos, que no es un colectivo...y no los hemos contemplado como tales en el Catálogo. No es un colectivo tan vulnerable, han tenido un problema más ligado a la crisis, que ahora cuando se vuelvan a generar puestos de trabajo seguramente no tendrán tantos problemas en recuperar la vivienda, como si tendrá, la gente realmente pobre”.*

A pesar de ello, a nivel autonómico y municipal, los desahucios, ya sean de ejecuciones hipotecarias o por el impago de alquiler, son una realidad que están gestionando los técnicos como pueden. Joan Batlle y Bastardas, Director de los Programas Sociales de Vivienda del Gobierno catalán explica que:

*“En la Mesa de Emergencia ahora tratamos todas las situaciones contempladas en el artículo 3 de la Ley de Vivienda que define el sinhogarismo. O sea que tratamos mucho más que emergencias, tratamos también urgencia y casi todo lo que venga” (...)* *“El instrumento de la mesa de emergencias, lo ponemos al servicio de los servicios sociales. No es un recurso general abierto a la ciudadanía, o a las oficinas de vivienda. La vivienda social es un recurso escaso y tiene que tener una limitación de acceso, con criterios para solicitarlo. Deben ser los servicios sociales los que evalúen este recurso de mínimos y se debe gestionar con contacto directo con ellos”.*

Gerard Capó, Director de la Unidad por el Uso Digno de la Vivienda del Ayuntamiento de Barcelona lo ratifica:

*“Ahora se lo llevan todo, las emergencias sociales. En cuanto a producción de vivienda social, que no quiere decir solo construcción, más o menos estamos asignando alrededor de 400 viviendas vía contingentes y vía emergencias. Unas 400 o 500 viviendas al año, depende. La Fundación Hábitat 3 ha captado 200 viviendas del mercado privado para destinar íntegramente a contingentes y emergencias. Entonces, ahora conjuntamente estamos entre 400 y 500 viviendas anuales. Antes me quedaba en las 200 – 300 viviendas y con Hábitat 3, puedo multiplicar los recursos de salida.”*

Rosa María Alonso, presidenta de la Associació ProHabitatge, también explica como la realidad de los desahucios es una problemática vinculada a situaciones de pobreza y exclusión social y como la vivienda es una problemática transversal:

*“Tenemos un programa donde casi todas las personas que atendemos son familias desahuciadas de alquiler, diría que el 80%. Pero claro esto no va solo. Tenemos personas en viviendas con recaídas en alcoholismo, el tema del consumo como un factor muy presente, las enfermedades psíquicas como algo creciente también, etc. Hemos empezado un proyecto con 18 viviendas donde viven personas solas o familias monomarentales. El proyecto va mucho más allá de la vivienda, se trata de hacer crecer sus habilidades para que acaben siendo personas autónomas. En Barcelona tenemos un par de pisos de señores solos que se autogestionan la vivienda. Tres señores que comparten, al final son personas en situación de pobreza económica.”*

Las situaciones de Vivienda Inadecuada, vivir en estructuras móviles o temporales, como caravanas, o en campamentos (categoría 11), en infraviviendas (categoría 12) o sobreocupación (categoría 13), son consideradas situaciones de sinhogarismo en Escocia. La *Housing (Scotland) Act 1987*, así lo definía. Las infraviviendas y la sobreocupación son consideradas, mayoritariamente, formas de “sinhogarismo oculto”. En Alemania las situaciones en estructuras móviles, la infravivienda y la sobreocupación se recogen en la primera y tercera categoría de la clasificación *Wohnungsnotfälle*, al considerarse que no ofrecen una cierta permanencia ni condiciones aceptables. Como matiza Volker Busch-Geertsema, investigador experto y director del Observatorio Europeo del Sinhogarismo:

*“En Alemania se considera que las personas que viven en caravanas o barracas son personas sin hogar”.*

En Finlandia y España no son consideradas situaciones de sinhogarismo y están totalmente separadas de la red de atención a personas sin hogar. La definición del INE excluye expresamente vivir en barcos amarrados o casas móviles. A pesar de ello se dan casos, como el de la ciudad de Barcelona, que al igual que Alemania, incluye las personas en asentamientos o caravanas en el marco del programa de personas sin hogar.

En resumen, el Reino Unido dispone de la definición más amplia de sinhogarismo de los cuatro países. La legislación sobre sinhogarismo entiende esta problemática como un *continuum* de situaciones de exclusión de una vivienda adecuada y articula los servicios de las administraciones locales en base a la normativa. Alemania también dispone de una definición operativa relativamente amplia de sinhogarismo en base a

situaciones de emergencia de vivienda. Es decir, las definiciones de sinhogarismo en el Reino Unido y Alemania contemplan situaciones que España y Finlandia no, por lo tanto, el concepto de persona sin hogar es más amplio. Las situaciones de sinhogarismo contempladas en Finlandia son más amplias que la concepción del sinhogarismo en España. Como ya advertíamos la Tipología ETHOS es un marco de trabajo flexible para poder ser adaptado a cada país y por ello la línea divisoria entre exclusión residencial y sinhogarismo es difusa. En el caso de Finlandia, si comparáramos su nivel de proximidad a la Tipología ETHOS completa y en relación con el resto de países, el resultado sería un nivel de proximidad “Medio”, pero al ser el objeto de nuestra investigación solo las dos primeras categorías de Sin Techo y Sin Vivienda, su nivel de proximidad es “Alto”.

**Tabla 12: Proximidad entre definiciones de sinhogarismo y la Tipología ETHOS en los 4 países**

	<b>NIVEL DE PROXIMIDAD A TIPOLOGÍA ETHOS</b>
<b>Alemania</b>	Alto
<b>Reino Unido</b>	Alto
<b>Finlandia</b>	Alto
<b>España</b>	Bajo

**Fuente: Elaboración propia**

En conclusión, la Tabla anterior muestra los resultados de la investigación en base a la comparación entre definiciones nacionales de sinhogarismo y su relación con la Tipología ETHOS, complementada con las entrevistas realizadas a las personas expertas. La elaboración propia de la Tabla no ha sido automática y responder en base a un “Si” o un “No” limitaba la capacidad explicativa. En ciertas situaciones la respuesta depende del caso particular para que una situación sea considerada sinhogarismo o no. Por ello se ha querido matizar con comentarios explicativos las situaciones que generaban ciertas dudas o que era necesario clarificar. El resultado es que las definiciones de sinhogarismo de cada país se corresponden parcialmente con la Tipología ETHOS. Existe un consenso en relación a las situaciones de “Sin Techo” y

a las personas alojadas en recursos para personas sin hogar, aunque se encuentren en la categoría de “Sin Vivienda”. Pero a partir de aquí, la correspondencia entre países en relación a la Tipología ETHOS pierde consistencia.

En esta investigación nos centramos en el estudio del acceso de las personas sin hogar a una vivienda social y acotamos la población sin hogar dentro de las categorías de “Sin Techo” y “Sin Vivienda” de la Tipología ETHOS. Este criterio se ha corroborado mediante diferentes personas entrevistadas como Volker Busch-Geertsema, director del Observatorio Europeo del Sinhogarismo que consideran que:

*“La Tipología ETHOS es muy amplia y si cuantificas todas las categorías te salen millones de personas y entonces muchos estados no la aceptan, por ello debemos concentrarnos más en el Sinhogarismo, para focalizar la atención”.*

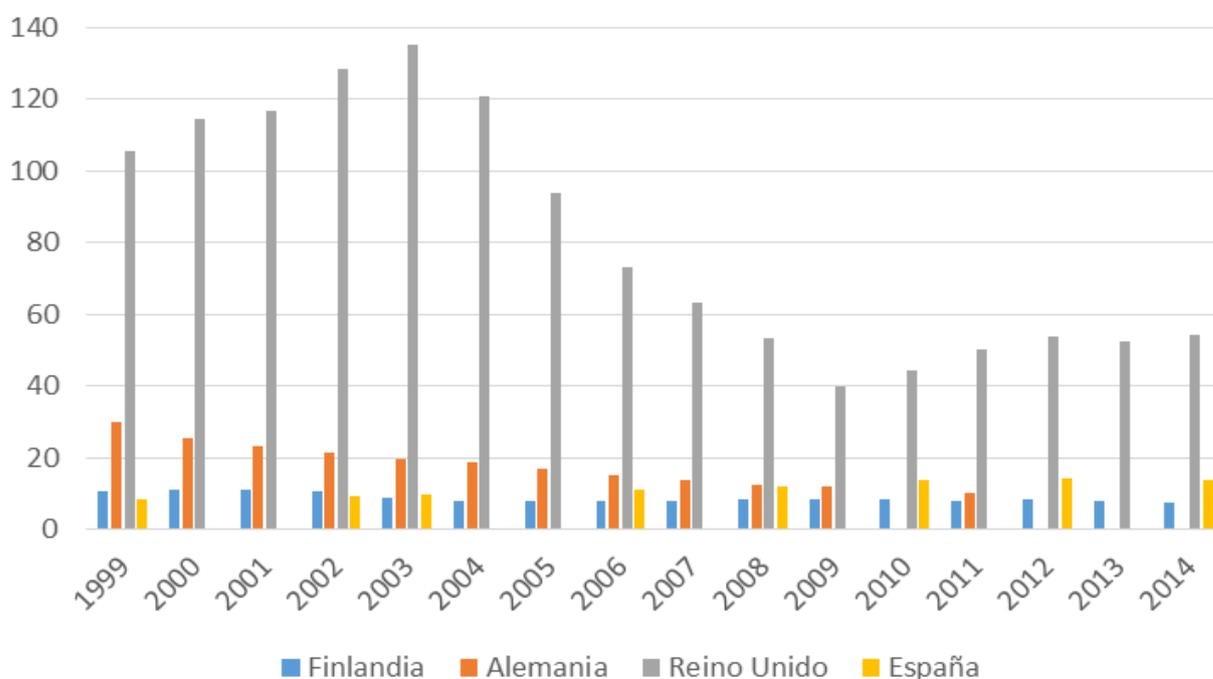
Por el contrario, visualizar las problemáticas de exclusión de una vivienda adecuada sigue considerándose necesario para comprender la problemática de forma estructural. Joan Uribe, Director de Servicios Sociales San Juan de Dios y profesor asociado del Departamento de Antropología de la Universidad de Barcelona considera que:

*“Yo intento utilizar cada vez más el término exclusión residencial, porque quiere decir que una persona no puede acceder a una vivienda. Tradicionalmente al hablar de personas sin hogar se ha hecho referencia a personas en una situación de exclusión residencial pero también con otras problemáticas sociales, más allá de la vivienda. A mí me preocupa, por una parte, que se entienda que con ofrecer una vivienda se acaba la problemática en todos los casos, cuando pienso que un alto porcentaje no es así y que necesitan un acompañamiento. Pero, por otro lado, me preocupa que se vincule exclusión residencial sólo a las personas que requieren este acompañamiento social. Al final no cumplimos con ninguno de los dos grupos. O sea, dentro de las personas en exclusión residencial tenemos una porción pequeña que son aquellas que consideramos personas sin hogar, y que necesitan una vivienda y un acompañamiento social. Pero todo el resto son las personas en exclusión residencial.”*

### 9.3 Tendencias generales del sinhogarismo

La investigación del sinhogarismo se caracteriza por la insuficiencia de datos completos (Edgar, 2009). De hecho, uno de los principales criterios en la investigación para seleccionar los países objeto de estudio fue la disponibilidad de series estadísticas de datos sobre población sin hogar. Aún y así, estos datos no son completos. La evolución de los niveles de sinhogarismo en los países objeto de la investigación no ha sido homogénea. No hay estadísticas oficiales de ámbito nacional en todos los países. Los años clave donde se producen cambios significativos en las tendencias de los niveles de sinhogarismo difieren entre países y responden a políticas internas. Además, la evolución del sinhogarismo puede ser diferente en el interior de un mismo país, debido a diferentes definiciones y sistemas de recogida de información, por lo que los datos, en muchos casos, no pueden agregarse. A pesar de todo ello, los datos recogidos en el interior de un país permiten analizar ciertas tendencias de los niveles de sinhogarismo y los factores clave de sus políticas. El Gráfico 30 muestra las tendencias de los niveles de sinhogarismo en los 4 países que se desarrollan a continuación.

**Gráfico 30: Tendencias de niveles de sinhogarismo en los 4 países. 1999 – 2014**



**Nota: Reino Unido corresponde a Inglaterra. Alemania corresponde al Lander de la Renania N-W. El dato de 1999 para España es una estimación.**

**Fuente: Elaboración propia.**

En Finlandia, las estadísticas sobre personas sin hogar se elaboran a partir de una recogida de datos llevada a cabo cada 15 de noviembre, desde 1987, organizada por el ARA y como parte de una encuesta anual del mercado de vivienda. Esta medición es una combinación de datos registrados y estimaciones realizadas por los municipios. Los niveles de sinhogarismo en Finlandia han mostrado una reducción importante desde los años ochenta. En el periodo 1987-1995 los niveles de sinhogarismo se redujeron de forma intensa como consecuencia de la producción de vivienda social, la priorización de las personas sin hogar y la introducción del sistema de “servicios de vivienda” para personas sin hogar. Esta actuación redujo la población sin hogar a la mitad y, desde 1995 hasta el año 2000, se mantuvieron estables las cifras, en torno 10.000 personas sin hogar. En el periodo 2000-2005 se realizaron nuevos programas específicos de reducción del sinhogarismo, que también consiguieron buenos resultados, situando a la población sin hogar en torno a 8.000 personas. Los esfuerzos se centraron demasiado en la cantidad de viviendas producidas en detrimento de los objetivos de calidad, por lo que los servicios que se ofrecían no llegaban al alcance de las personas en situación de calle más cronificada y con problemas graves de salud y exclusión social. Hanna Dhalmann, directora de proyectos del ARA (Centro de Desarrollo y Finanzas de Vivienda) del Ministerio de Medio Ambiente de Finlandia de Helsinki matizó que:

*“En el año 2003 parte de la reducción producida, se debe a una variación estadística en la utilización de los datos de población en prisión sin un lugar donde ir a ser excarcelada. Hasta el momento se contabilizaron datos anuales y a partir de ese año, el dato que se incorporó en las Encuestas del Mercado de la Vivienda del ARA realizadas en un solo día (el 15 de noviembre).”*

Esto implicó un cierto efecto estadístico en la reducción de los niveles de sinhogarismo. Entre los años 2007-2009 se produjo un ligero incremento de la población sin hogar atribuida a un cambio de gobierno en el 2007 y a la crisis financiera. Ambos factores ralentizaron y modificaron la financiación de la política de vivienda, creando cierto déficit de vivienda social. La categoría que sufrió un aumento más considerable fue la de las personas que viven con familiares, amigos o conocidos, mientras que las personas en situación de calle se redujeron. En este periodo se puso en funcionamiento la Estrategia Nacional para la reducción del sinhogarismo de larga duración 2008-2011 (PAAVO I) que se prolongó para el periodo 2012-2015 (PAAVO

II). La estrategia se basaba en la implementación del enfoque *Housing First*. El objetivo de la primera estrategia fue reducir a la mitad el número de personas sin hogar cronicadas alojándolas en viviendas sociales o unidades de vivienda. El objetivo de la segunda estrategia fue conseguir su erradicación total. El 15 de noviembre del 2013, el sinhogarismo en Finlandia afectaba a 7.500 personas sin hogar solas y 417 familias sin hogar. Esto representaba que un 0,15% del total de la población finlandesa en el mismo año (5.4 millones de personas), se encontraba en situación de sin hogar. El 75% de la población sin hogar detectada, se encontraba viviendo en casa de parientes o amigos. La mayoría de las familias sin hogar y personas sin hogar solas (90% y 70% respectivamente) fueron detectadas en el Área Metropolitana de Helsinki. Una tercera parte de las personas sin hogar solas detectadas eran personas sin hogar de larga duración o cronicadas. En noviembre de 2014 el número total de personas sin hogar cronicadas en Finlandia era de 2.443 personas, pero durante el periodo 2008-2014 el número de personas sin hogar en situación cronicada cayó un 32% en Finlandia (más de 1.000 personas). Los jóvenes y las personas inmigrantes son los grupos con más problemas de acceso a una vivienda asequible en el Área Metropolitana de Helsinki y han aumentado su presencia entre la población sin hogar, aunque esta se vaya reduciendo a nivel general.

En Alemania no existe un sistema nacional de recolección de datos sobre sinhogarismo y la única información a este nivel la proporciona la Asociación Nacional de Proveedores de Servicios para Personas Sin Hogar (*BAG W*). Estos datos se basan en una extrapolación de un estudio de la *BAG W* realizado en 1992 y contemplan una estimación anual de personas sin hogar, personas que abandonan las instituciones sin un lugar donde ir, refugios de mujeres y situaciones de “sinhogarismo oculto”. Los datos de la *BAG W* muestran una constante e importante reducción de los niveles de sinhogarismo desde 1994 hasta 2008, pasando de 550.000 personas sin hogar a 227.000. Desde entonces estos se han ido incrementando ligeramente a 248.000 en el año 2010 y 284.000 en el año 2012. Este último dato representa que el 0,35% del total de la población alemana en el año 2012 (81,3 millones de personas) se encontraba en procesos de sinhogarismo. Volker Busch-Geertsema, investigador experto y director del Observatorio Europeo del Sinhogarismo clarifica que:

*“Que la BAG W no tenga un número principal más actual, sobre el que hace las estimaciones, y dependa de uno de 1992, es un problema estadístico importante. Si tu coges los 284.000 como un número anual y lo comparas con 100.000 que dicen que*

*tienen en Francia no tiene sentido. Alemania no tiene 3 veces más que Francia. El número de la BAG W puede estar sobredimensionado”.*

En este sentido, el hecho de que la base sobre la que se realizan dichas estimaciones no haya sido actualizada en más de veinte años, resta cierta credibilidad sobre la consistencia de los datos absolutos.

El crecimiento de los niveles de sinhogarismo en los últimos años recogidos por la *BAG W* no se ha dado de forma homogénea en todo el territorio. En el Lander de la Renania del Norte-Westfalia, el más poblado de toda Alemania, se realiza una encuesta anual, cada 30 de junio, sobre los niveles de sinhogarismo desde los años sesenta bajo la legislación de seguridad (*Ordnungsbehördengesetz*). Esta encuesta no es una estimación anual como la realizada por la *BAG W*, sino que muestra una fotografía del sinhogarismo en un momento en el tiempo y recoge situaciones de personas sin hogar en situación de calle, albergues de emergencia y personas en alojamientos temporales y con servicios de apoyo para personas sin hogar alojadas por los municipios. Al igual que en el caso español la encuesta es limitada porque solo tienen en cuenta aquellas personas sin hogar en contacto con la red asistencial. Los datos recogidos desde 1986 en la Renania del Norte-Westfalia muestran un espectacular incremento de población sin hogar hasta mitades de los años noventa. Esto es sobre todo a consecuencia de la caída del Muro de Berlín en 1989 y la consecuente llegada de alemanes del Este que se alojaron en estos albergues. Desde mitades de los años noventa hasta el año 2009, el número de personas sin hogar recogido por la *Ordnungsbehördengesetz* fue descendiendo constantemente a consecuencia del realojo de estas personas en viviendas permanentes, y también a intensivos programas de rehabilitación y transformación de albergues para familias sin hogar en viviendas permanentes. Otro factor fue el descenso de la llegada de alemanes del Este y otra inmigración, así como la introducción de intensivos servicios de prevención de desahucios en las áreas de atención al sinhogarismo a nivel municipal. A diferencia de la tendencia a nivel nacional recogida por la *BAG W*, en el año 2008 había 12.400 personas sin hogar y en el 2011 la cifra se redujo hasta 10.132 personas. Una de las razones explicativas de dicha evolución en estos años es que en el 2009 se puso en funcionamiento un “Programa de Acción”, una estrategia para todo el Lander, basada en el fomento de la prevención del sinhogarismo y el desarrollo de servicios de apoyo para casos de emergencia en la vivienda. Este Programa permitió ofrecer un marco estratégico de acción y presupuestario para ayudar a los municipios a conseguir los objetivos de reducción del sinhogarismo. A parte de atribuir la

reducción de los niveles de sinhogarismo a las mejoras de los servicios de prevención, también se atribuyen al decrecimiento de la población en algunas zonas, la caída de la migración y a ciertos programas de rehabilitación albergues temporales para familias sin hogar a viviendas permanentes. Desde el año 2011 la encuesta anual realizada cada 30 de junio, contempla también los datos de las entidades sociales proveedoras de servicios para personas sin hogar, y no solo datos municipales, por lo que una parte del aumento del número de personas sin hogar entre 2011 y 2013 se debe a este efecto estadístico. La introducción de esta medida generó ciertos problemas de implementación y recogida de información por parte de los municipios que, de momento, ha dificultado la reconstrucción de la serie completa entre 2011 y 2014. Los primeros resultados muestran un aumento del 21% de personas sin hogar entre 2011 y 2013 (16.448 y 19.823 personas sin hogar respectivamente), con un incremento particular de jóvenes. En este sentido, respecto al total de la población del año 2013, en el Lander de la Renania del Norte-Westfalia (17.6 millones de personas), un 0,11% del total de la población experimentaba situaciones de sinhogarismo. Según Volker Busch-Geertsema:

*“Estos datos son más consistentes que los proporcionados por la BAG W, pero no son extrapolables para toda Alemania. Pero si comparas el 0,11% con el 0,35% de la BAG W sabes que un entre medio tiene más sentido”*

En el Reino Unido también ha habido una evolución desigual de los niveles de sinhogarismo en las diferentes partes del territorio. En Inglaterra vive el 84% de la población del Reino Unido y tiene los niveles más altos de sinhogarismo. Entre los años 2002 y 2009 se produjo una fuerte caída del número de solicitudes aceptadas bajo la legislación de sinhogarismo. Estos resultados se atribuyen a la introducción del enfoque de prevención del sinhogarismo basado en la realización de entrevistas para detectar mejor las necesidades de las personas atendidas, llamado *Housing Options*. Las organizaciones sociales han denunciado que este sistema está desincentivando a presentar solicitudes a la población y quitando capacidad explicativa a las estadísticas de sinhogarismo. En el mismo periodo los niveles de sinhogarismo en Escocia se mantuvieron estables con una tendencia al alza. Marion Gibbs, directora del *Homelessness Team* del Gobierno escocés explica que en su caso:

*“La tendencia progresiva y continuada al alza hasta el año 2010 se explica por la adopción en el año 2003 del compromiso de abolir la necesidad prioritaria para ser*

*reconocido personas sin hogar para el 31 de diciembre de 2012. Esto permitió a diferencia de Inglaterra que las personas sin hogar solas pudieran adquirir derechos.”*

Pero desde el 2010, a diferencia de Inglaterra, el número de solicitudes para acogerse a la normativa de sinhogarismo en Escocia ha ido disminuyendo debido a la introducción del sistema de prevención del sinhogarismo basado en el sistema *Housing Options*. Sin embargo, Marion Gibbs clarifica que:

*“Operamos en un sentido diferente al inglés, tenemos un propio modelo escocés también de Housing Options, más centrado en la persona, pero estamos empezando y el Regulador ha dicho que mayoritariamente la reducción es correcta, pero que en algunas autoridades locales debe mejorar el proceso de información, porque no han informado correctamente. Por lo tanto, no son malas prácticas sino errores humanos a corregir.”*

Beth Watts investigadora experta de la Heriott Watt University añade:

*“La combinación de las estadísticas de sinhogarismo legalmente reconocido y las estadísticas de prevención asociadas con la introducción del Housing Options son consistentes, porque el número total de solicitudes presentadas a las autoridades locales de Escocia se han mantenido relativamente constantes en los últimos años, por lo que no hay un desincentivo para que la gente presente la solicitud como pasa en Inglaterra.”*

La evolución global del sinhogarismo en el Reino Unido no puede agregar los diferentes territorios debido a las diferentes conceptualizaciones y formulaciones legales en cada nación, por ello se toma como referencia el caso de Inglaterra al ser el territorio más poblado. En Inglaterra en el 2013 había 31.000 plazas para personas sin hogar en alojamientos comunes con servicios de apoyo (*supported housing*), 8.500 plazas en albergues de emergencia, un promedio de 56.492 personas sin hogar legalmente reconocidas en alojamientos temporales y se estima que en una noche cualquiera hay 2.400 personas durmiendo en la calle, según datos municipales oficiales. En total, en el año 2013, se estimaba que en torno a 98.300 personas eran consideradas personas sin hogar, lo que suponía un 0,19% del total de la población de Inglaterra, 53.9 millones de personas.

En España, las encuestas sobre las condiciones de vida de las personas sin hogar (EPSH-Personas) realizadas por el Instituto Nacional de Estadística muestran un incremento del número de personas sin hogar del 4,8% entre 2005 y 2012, pasando de 21.900 a 22.93. No son series estadísticas anuales sino dos fotografías en el tiempo. Este último dato representaría cerca del 0,05% del total de la población española el mismo año, que era de 47.2 millones de personas. El INE también realiza, con carácter bianual, las Encuestas de Personas Sin Hogar-Centros para recoger información sobre la población sin hogar atendida en los centros de asistencia. Estos datos son limitados en tanto solo detectan a aquellas personas que se acercan a los centros de atención a personas sin hogar. La evolución de estas estadísticas muestra como el número medio de personas sin hogar alojadas diariamente en los centros de la red de atención se ha incrementado constantemente entre los años 1999 y 2012. Las administraciones públicas, sobre todo municipales y autonómicas, han ido aumentando los recursos destinados a la población sin hogar mediante la financiación de la red de asistencia y de los programas de entidades sociales en el marco de los diferentes Planes de Inclusión Social. Pero, a la luz de los resultados, se puede afirmar que los PNAIN se han mostrado insuficientes e ineficaces para reducir los niveles de sinhogarismo en España. Los datos de la última EPSH-Centros de 2014 muestra cómo, a pesar del aumento de plazas ofrecidas respecto al 2012, el número medio de plazas para personas sin hogar ocupadas en una noche cualquiera ha caído, rompiendo la tendencia creciente en los últimos años. Sonia Olea, del Equipo de Incidencia de Cáritas Española y Ex-Responsable del Programa de vivienda y personas sin hogar, alerta de que:

*“Desde el inicio de la crisis se ha producido un incremento del número de personas sin hogar, pero en menor medida que en otras variables de pobreza y exclusión. El total de Personas Sin Hogar atendidas en Cáritas ya es superior a las plazas que dice que tiene el INE. Algo no cuadra. En el 2007 atendimos a casi 25.000 personas y en el 2011 a más de 30.000 personas sin hogar, solo en los centros de Caritas. Esto se explica porque las categorías que más han aumentado, que también las tenemos identificadas, son los asentamientos, el hacinamiento o los casos de desahucios. Es decir, a la calle no llega cualquiera. No vale eso de a ti también te puede pasar. Llegan los más pobres, los de siempre, evidentemente se pueden dar casos, pero a la calle no llega cualquiera. Perder la vivienda no tiene por qué llevarte directamente a la calle, fundamentalmente es la relación con la desigualdad, la pobreza y la exclusión.”*

Por otro lado, los diferentes recuentos nocturnos realizados por administraciones, entidades sociales y personas voluntarias han recogido un aumento de personas sin hogar en situación de calle en diversas ciudades españolas. En este sentido, existen indicios de que, a pesar del esfuerzo de la administración, las personas sin hogar optan por alojarse fuera de la red asistencial. Joan Uribe, Director de Servicios Sociales de San Juan de Dios, explica que:

*“Quién interprete que las personas sin hogar que duermen en la calle, lo hacen porque quieren, es que no gestiona o no se entera y tiene otros intereses políticos. La ciudad de Barcelona sabe que de las personas sin hogar que están en la calle, que son un 30% aproximadamente del total de las personas sin hogar, más o menos un 3 o 4%, dicen que están en la calle como opción. Más concretamente, de las 700 personas sin hogar en la calle, solo 21 personas están como opción. Teniendo en cuenta que el universo de personas sin hogar en Barcelona es de más de 2.000 personas... invita a la reflexión.” (...)* *“La gente no quiere estar en la calle. Las personas sin hogar no quieren ir a centros porque la cartera de servicios que se le ofrece no se adapta a sus necesidades o hasta le puede generar problemas. Si me voy al albergue de Zona Franca, unos 2 o 3 meses, no han tenido tiempo de tramitarme una PIRMI, ni encontrarme una vivienda ni un trabajo. ¿Por qué voy a dejar ese hábitat que he construido en un cajero donde los vecinos me traen comida y me ayudan?” (...)* *“El 20% que no se llena de la ocupación de la red asistencial del INE, te habla de gestión, de mala gestión. ¿Cómo gestionamos las plazas y que servicios damos? ¿Cómo se gestionan los relevos, la coordinación con los servicios de calle...? ¿Cómo gestionamos la derivación, la forma de contactar con las personas hasta que se le asigna una plaza y qué cartera de servicios?”*

En resumen, la tendencia a largo plazo de los niveles de sinhogarismo muestra que, en Finlandia, exceptuando los años 2007-2009, se ha reducido el número de personas sin hogar a nivel nacional. Por el contrario, en España han aumentado de forma constante entre 1999 y 2012 mostrando la ineffectividad de las medidas implementadas. En cambio, el Reino Unido y Alemania los niveles de sinhogarismo también muestran un descenso de los niveles de sinhogarismo a largo plazo, pero de forma diferente en el territorio. Ambos países están sufriendo nuevas tendencias al alza en los últimos años, exceptuando la región de la Renania del Norte-Westfalia en Alemania y de Escocia en el Reino Unido. En todos los casos y momentos donde se ha producido una reducción del número de personas sin hogar, ésta ha sido a una intervención específica en las políticas públicas sobre sinhogarismo. En Finlandia

fueron la producción de vivienda social y la implementación de los “Servicios de Vivienda” y del modelo *Housing First*. En el Reino Unido, la introducción en Inglaterra del enfoque de prevención llamado *Housing Options* y sus adaptaciones en Escocia (*Scottish Housing Options Hubs*). Aunque en Inglaterra la introducción del enfoque preventivo ha supuesto una caída del número de solicitudes presentadas y aceptadas de personas sin hogar, diferentes informes y organizaciones han puesto de relieve que esta reducción no se debe a una gradual desaparición de las diferentes causas del sinhogarismo sino a una aplicación restrictiva de la interpretación legal del concepto y al desincentivo generado sobre los solicitantes. Mientras que, en Alemania, si bien se atribuye a las políticas de mejora de los servicios de prevención y a la remodelación de albergues para convertirlos en viviendas permanentes, también se reconoce el impacto de factores demográficos.

#### 9.4 Conceptualización de la vivienda social

Cada uno de los países estudiados define la vivienda social de forma diferente, por lo que su comparación tampoco está exenta de importantes discusiones en el ámbito conceptual y estadístico. Sí es común a todos los países el hecho que hayan establecido la vivienda social como un objetivo de interés general, y hayan articulado un sistema de financiación, construcción y gestión de la vivienda social, determinando qué grupos sociales pueden acceder a ella.

En el Reino Unido, la vivienda social tiene como principal objetivo la provisión de alojamiento asequible a la población con rentas bajas, con importantes problemas económicos para pagar la vivienda o a los grupos de más necesidad, como las personas sin hogar. Las administraciones locales y las *Housing Associations*, que también reciben el nombre de *Registered Social Landlords* en Escocia, son propietarias de la vivienda social y la gestionan. La asignación de la vivienda social se realiza en base a los sistemas de adjudicación de las administraciones locales. En Inglaterra, desde la implementación de la *Localism Act 2011* las administraciones locales pueden definir sus propios requisitos y decidir quién puede formar parte de los Registros de Solicitantes de vivienda social. Entre las personas elegibles, es decir, las que cumplen los requisitos para estar inscritos en dichos registros, hay ciertos grupos de población que tienen una “preferencia razonable”, como las personas sin hogar, las personas que se encuentran en viviendas insalubres o sobreocupadas y las personas que deban desplazarse o trasladarse por razones médicas o sociales (violencia

machista) y que sufrirían de no poder hacerlo. La mayoría de las administraciones locales utilizan un sistema de asignación basado en listas de espera donde se barema o puntúa en función de situaciones de necesidad de vivienda, así como el tiempo que los solicitantes llevan inscritos en el registro y otras necesidades sociales o médicas. Las *Housing Associations* disponen de sus propias listas de espera, con sus propios criterios de gestión, aunque establecen un número específico de viviendas para atender las necesidades de las administraciones locales, para alojar a las personas inscritas en sus registros o en preferencia razonable.

En Finlandia, el sistema de vivienda social se compone de las viviendas que son subvencionadas con préstamos y bonificaciones de intereses por parte del *Housing Finance and Development Centre of Finland (ARA)* y de las viviendas alquiladas en base al sistema de rentas en función de su coste y duración del préstamo (entre 10 y 45 años). Cerca del 60% de todas las viviendas de alquiler subvencionadas por el ARA son propiedad de las administraciones locales que, mayoritariamente, las gestionan mediante empresas municipales y organizaciones sin ánimo de lucro y, en menor grado, mediante asociaciones caritativas y cooperativas. Las administraciones locales tienen la responsabilidad de facilitar el acceso a la vivienda de la población y priorizan la asignación de vivienda social a ciertos grupos vulnerables en base a criterios de urgencia, necesidad económica y de vivienda. Desde abril del 2008, los límites de ingresos fueron eliminados como criterio y, desde entonces, la asignación de la vivienda social prioriza la urgencia en la necesidad de vivienda. Así, las personas y familias sin hogar, las situaciones de desahucios, la movilidad por razones laborales o las situaciones de sobreocupación son destinatarios prioritarios. Eeva Kostianen, del Urban Research TA Ltd de Helsinki, nos concreta que:

*“El principio de asignación debe tener cuenta la mixticidad social orientada a evitar la concentración espacial de la pobreza, impidiendo alojar en un mismo edificio o un mismo barrio, altos porcentajes de personas en esta situación. La asignación de vivienda social no se realiza en base a listas de espera, sino que, generalmente, se decide caso por caso, lo que deja un margen de discrecionalidad a los proveedores de viviendas sociales”.*

En Alemania, la vivienda social se define como toda vivienda que recibe subvenciones públicas y cuyo uso se orienta a objetivos sociales para grupos de rentas bajas, estableciendo unos ingresos máximos. Es decir, la vivienda social no se define por la propiedad de la vivienda (si es pública o privada) sino según las subvenciones que

recibe y en relación a las obligaciones sociales que cumple durante un tiempo determinado. Cuando finaliza el periodo subvencionado finalizan las obligaciones sociales y las reglas de asignación dejan de aplicarse. Entonces la renta de alquiler ya no puede ser influenciada por la administración y por lo tanto después de este periodo la vivienda social pasa a ser automáticamente del sector privado de alquiler y/o puede venderse. Las autoridades regionales y municipales forman parte de empresas u organizaciones de vivienda con lucro limitado, pero también en algunas localidades mantienen vivienda social de alquiler de titularidad pública. En el año 2001 se reformó la legislación de vivienda social (*Wohnraumförderungsgesetz*) y se pasó de financiar la promoción de vivienda social a apoyar a las personas directamente mediante ayudas sociales a la vivienda. Así, la vivienda social se orientó a resolver las situaciones de emergencia de vivienda y de mayor necesidad residencial. Volker Busch-Geertsema, investigador experto y director del Observatorio Europeo del Sinhogarismo apunta una contradicción actual de la Ley:

*“Antes la política de vivienda social estaba orientada a amplias capas de la población y desde la Ley el objetivo es ayudar a la gente que no se puede ayudar a sí misma. Pero es una contradicción porque el sistema de vivienda social está funcionando para la mayoría, pero para los grupos sociales con problemas económicos y sociales, no funciona”; “La vivienda social en Alemania está demasiado cara. El precio de la vivienda social no lo puede pagar la gente pobre”.*

Desde el año 2006 el Estado ha dejado en manos de los Lander la competencia relacionada con la vivienda social, aunque mantiene competencias en la regulación del mercado del alquiler y el sistema de ayudas a la vivienda. Las personas con ingresos bajos o beneficiarias de ayudas sociales pueden solicitar en su administración local unos certificados o permisos para acceder a viviendas sociales (*WBS - Wohnberechtigungsbcheinigung*). En este sentido, el sistema de asignación a nivel local da prioridad en función criterios de necesidad. Las familias en riesgo de desahucio, las personas sin hogar, las personas mayores o con discapacidades tienen derechos de acceso prioritarios. Para evitar que la totalidad del parque de vivienda social se oriente a grupos con problemáticas sociales, los propietarios privados y proveedores de vivienda pueden solicitar la exención de la obligación de alojarlos, pero deben pagar una cuota a la administración en compensación. Es decir, en Alemania las administraciones locales permiten a los proveedores de vivienda asignar viviendas sociales a inquilinos sin problemáticas sociales para diversificar los usuarios del parque de vivienda social. Por otro lado, es común que los proveedores de

vivienda social utilicen la información proporcionada por registros de morosos para evitar alojar a población desahuciada. Finalmente, la conexión local no es un requisito a nivel nacional para poder acceder a una vivienda social, pero algunas administraciones locales con departamentos de vivienda utilizan estos criterios en caso de tener que priorizar por la escasez de vivienda social.

El sistema de vivienda social articulado en España está fuertemente orientado hacia el régimen de tenencia en propiedad. En el resto de países analizados, la vivienda social se ha conceptualizado como vivienda en régimen de alquiler para grupos de población con bajos ingresos, pero en España la Vivienda de Protección Oficial (VPO) en régimen de alquiler ha sido anecdótica. Gerard Capó, Director de la Unidad para el Uso Digno de la Vivienda del Ayuntamiento de Barcelona, apunta, además, que los precios actuales de la vivienda social son un obstáculo para acceder a esta:

*“Con la vivienda pública pasa una cosa, que son los costes de mantenimiento que se cubren con un alquiler, pongamos de 400 euros. Cuando nosotros ponemos esto a disposición de emergencias sociales, alguien tiene que pagar la diferencia entre lo que pueda pagar la familia y estos 400 euros. Te puedes encontrar, por ejemplo, un piso con una familia que solo puede pagar 100 euros. Barcelona se inventó en la época de Ricard Gomá un sistema de gestión de las ayudas entre Servicios Sociales y Vivienda para cubrir este diferencial. Ahora estamos juntos en Derechos Sociales, de manera que ahora es mucho más fácil y no tenemos que inventar tanto. Entonces, lo que se está haciendo es transformar vivienda protegida en vivienda social, porque hay esta necesidad.” (...) “El Ministerio lo ha eliminado todo. Ya no financian nada. Ya no te digo para las personas sin hogar, sino todo. Ha retirado todas las ayudas a la construcción de vivienda social, para todos los grupos.”*

El sistema de vivienda protegida se ha caracterizado por estar subvencionado por el Estado mediante ayudas y bonificación de intereses a los proveedores y a los compradores de VPO. Las Comunidades Autónomas han podido complementar estas medidas. Para ello las viviendas deben cumplir una serie de requisitos en relación al precio, la calidad y las dimensiones. Por otro lado, los ingresos de las unidades de convivencia que compren no deben superar ciertos límites establecidos en el Plan de Vivienda correspondiente tanto a nivel estatal, autonómico como municipal. Los proveedores de vivienda protegida orientada a la compra han sido empresas privadas con ánimo lucro, sindicatos, cooperativas y administraciones autonómicas o locales. La escasa VPO de alquiler ha sido generada especialmente administraciones locales y

fundaciones sociales. El sistema de asignación de la vivienda social de alquiler ha sido tradicionalmente por sorteo entre personas o unidades de convivencia, con ingresos limitados, inscritas en listas de espera o Registros de Solicitantes de Vivienda con Protección Oficial. En algunos casos de necesidad especial de vivienda o urgencia se utiliza el sistema de baremación o de adjudicación prioritaria, en función de informes de los Servicios Sociales municipales. En España el 3% de las viviendas de protección oficial de una promoción deben reservarse para personas con problemas de movilidad reducida. Cada Comunidad puede establecer otros colectivos con prioridad en el acceso como mujeres víctimas de violencia machista, jóvenes o personas mayores. A nivel autonómico, la Generalidad de Cataluña dispone de una mesa de emergencias que otorga viviendas sociales a situaciones de pérdida de vivienda y a casos particulares de urgencia, como personas sin hogar o con problemas de salud. Joan Batlle Bastardas, director de los Programas Sociales de la Agencia Catalana de Vivienda, explica que:

*“El instrumento de la mesa de emergencias lo ponemos al servicio de los servicios sociales. No es un recurso general abierto a la ciudadanía, o a las oficinas de vivienda. La vivienda social es un recurso escaso y tiene que tener una limitación de acceso, con criterios para solicitarlo. Deben ser los servicios sociales los que evalúen este recurso de mínimos y se debe gestionar con contacto directo con ellos”.*

A parte, las organizaciones sociales disponen de sus propios criterios para asignar una vivienda social a personas con dificultades, a no ser que dispongan de un convenio colaboración con la administración pública que determine el perfil de las personas o familias. Rosa María Alonso, de la Associació ProHabitatge pone de relieve el problema de la financiación de viviendas para programas sociales:

*“Siempre se ha pensado que era más rentable construir para vender, porqué así la gente se hacía cargo de los costes. Pero por otro lado cuando se hacía vivienda social de alquiler, se construía teniendo en cuenta solo los costes de construcción, de modo que los gastos de mantenimiento eran mucho más elevados a corto plazo de lo que había llegado a suponer la construcción de estas viviendas. Imagínate si además te dedicas a situaciones de exclusión. Los números no te salen para nada.” (...) “Pero si quieres alojar a personas en situaciones de exclusión en viviendas de alquiler necesitas una tarea de acompañamiento social, mediación y gestión inmobiliaria que la administración no financia ni la contempla de forma conjunta como un paquete.”*

A modo de conclusión es importante destacar que la política de vivienda social es un instrumento utilizado en todos los países estudiados como un servicio de interés general, pero en ninguno de ellos el modelo de vivienda social es de carácter universal. Es decir, en ninguno de los cuatro países estudiados la vivienda social asume un papel regulador del mercado de vivienda para garantizar a toda la población el acceso a una vivienda adecuada, a un precio asequible y una calidad digna.

**Tabla 13: Objetivos y criterios de asignación en las viviendas sociales en los 4 países**

	OBJETIVOS	CRITERIOS DE ASIGNACIÓN	
		Elegibilidad	Prioridad
<b>Finlandia</b>	Proveer viviendas a quien la necesita	Necesidades sociales y urgencia	Personas sin hogar, desahuciadas, sobreocupación
<b>Alemania</b>	Facilitar el acceso propiedad a las familias con pocos ingresos Alojar a la población excluida del mercado de la vivienda	Ingresos máximos decididos por cada Lander Asignación directa de los ayuntamientos	Hogares vulnerables en riesgo desahucio, personas sin hogar
<b>Reino Unido</b>	Alojar a la población con necesidades de vivienda	Personas en necesidad y con conexión local	Preferencia razonable: Personas sin Hogar, sobreocupación...
<b>España</b>	Alojar a los hogares con pocos ingresos y a las personas con necesidades especiales	Ingresos máximos, no ser propietario de vivienda, empadronamiento	Movilidad reducida Otros colectivos según CCAA y Municipios

**Fuente: Elaboración propia a partir de Ghekiere (2007) y Pittini et al. (2012)**

Por el contrario, en los cuatro países estudiados, la vivienda social se orienta hacia aquellas personas a las que el mercado de vivienda no satisface sus necesidades residenciales, aunque lo hacen de formas diversas. Finlandia ha dado pasos como la eliminación de los criterios económicos para que su sistema de asignación de vivienda social pase de ser generalista a universal. Sin embargo, el acceso prioritario de las personas sin hogar cronificadas en el marco de la estrategia nacional de sinhogarismo y la reducción de las dimensiones del parque están abriendo una tendencia orientada a un modelo residual. En el caso de Alemania se contempla un modelo generalista de vivienda social donde la elegibilidad de las personas o unidades de convivencia se basa mayoritariamente en franjas de ingresos máximos. En cambio, en el Reino Unido se ha orientado tradicionalmente de forma residual hacia a los grupos más vulnerables y, últimamente, está introduciendo nuevas figuras de vivienda social, más caras, orientadas a un sector de población que no puede acceder a los precios de mercado.

Alemania también contempla la adjudicación directa de vivienda social por parte de los municipios para los grupos más vulnerables. Pero, dado el contexto de drástica reducción de las dimensiones del parque de vivienda social, se está acentuando una tendencia hacia la residualización. En España el modelo de Vivienda de Protección Oficial orientada a la tenencia en propiedad se identificaría con un modelo más generalista que residual. Aunque, teniendo en cuenta que en esta investigación se considera que la vivienda social en España es la VPO en alquiler, entonces se puede afirmar que España tradicionalmente se ha orientado a los grupos más vulnerables, utilizando la vivienda protegida de alquiler especialmente para procesos de realojamiento de grupos específicos. En todos los países se están dando situaciones donde la vivienda social es demasiado cara para los ingresos de las personas solicitantes.

Hay que destacar que Finlandia, Alemania y Reino Unido contemplan específicamente a las personas sin hogar como un grupo prioritario de acceso a la vivienda social mientras que en España queda diluido entre los diferentes casos atendidos desde Servicios Sociales. En Finlandia, la provisión de vivienda social para personas sin hogar, también ha sufrido cierta residualización ya que entre ellas se ha priorizado aquellas personas en situación de calle cronicada. En Alemania y Reino Unido, a pesar de existir un instrumento de adjudicación prioritaria para las personas sin hogar a nivel municipal, sus posibilidades de acceso a una vivienda social son escasas, especialmente cuando son personas sin hogar solas.

## **9.5 Conceptualización de la vivienda social en relación a la definición de FEANTSA**

En esta investigación se ha utilizado la definición de vivienda social propuesta por la FEANTSA como referencia para poder realizar una comparación sobre las diferentes dimensiones de los sistemas de vivienda social. Se analizará a partir de la Tabla 9.4 si dichos sistemas están orientados a corregir los fallos del mercado de vivienda (1), si se orientan a los grupos más vulnerables (2), quienes son sus proveedores (3), sus reglas de asignación (4), el control de los estándares de calidad (5), las subvenciones que reciben (6), si se realiza sin ánimo de lucro (7) y si existe un monitoreo de toda su actividad (8).

**Tabla 14: Características vivienda social en relación a la definición de FEANTSA en los 4 países**

	1	2	3	4	5	6	7	8
	Corregir mercado vivienda	Orientado grupos vulnerables	Proveedores específicos	Reglas de asignación claras	Control estándares calidad	Subvención pública	Sin ánimo de lucro	Seguimiento por Administración
Finlandia	Si	Si	Si	Comentario	Si	Si	Si	Si
Alemania	Si	Si	Comentario	Comentario	Si	Si	Comentario	Comentario
Reino Unido	Comentario	Si	Si	Si	Comentario	Comentario	Si	Comentario
España	Comentario	Comentario	Comentario	Comentario	Comentario	Si	Si	Comentario

**Fuente: Elaboración propia a partir de Pleace et al. (2011)**

La vivienda social en Finlandia, Alemania y Reino Unido se ha conceptualizado como un mecanismo de corrección de los fallos del mercado en la satisfacción de las necesidades residenciales de la población (1). En el caso inglés los grupos más vulnerables, como las personas sin hogar, han sido desde los años setenta una prioridad. En cambio, en el caso español la política de vivienda protegida orientada a la tenencia en propiedad se ha utilizado más como un instrumento de política económica que como una política social.

La importante participación del sector privado con ánimo de lucro en la promoción de Vivienda de Protección Oficial en régimen de propiedad ha agudizado más las tendencias del mercado en vez de ser un mecanismo de corrección. Finlandia y Alemania se han orientado tanto a la población con recursos económicos insuficientes para acceder al mercado, como a facilitar el acceso a la vivienda social a los grupos más vulnerables (2). Si bien en ambos casos existe una tendencia a concentrarse en la población con necesidades de vivienda urgentes, como las personas sin hogar, las unidades en riesgo de desahucio o que viven en situación de sobreocupación. En España la tipología VPO en alquiler y la vivienda de promoción pública han servido para programas de realojamiento y erradicación del barraquismo o de acceso a colectivos con dificultades.

En todos los países la provisión de vivienda social (3) no es una actividad restringida a la acción pública y contempla cada vez más nuevas figuras y agentes para su promoción y gestión. Administraciones locales, empresas públicas, empresas y

organizaciones sin ánimo de lucro o con lucro limitado, cooperativas y últimamente inversores y empresas privadas con ánimo de lucro, son proveedoras de vivienda social en los diferentes países. Ninguno de los Gobiernos centrales estudiados proporciona directamente vivienda social a las personas con necesidad residencial, sino que son los gobiernos regionales, como las Comunidades Autónomas en España y los *Länder* en Alemania, financian o asumen dicha competencia. La promoción y adjudicación queda reservada mayoritariamente a los municipios en todos los países. Las administraciones locales a su vez pueden proveer vivienda social mediante los diferentes agentes descritos. En Finlandia, la provisión de vivienda social se realiza principalmente mediante empresas y organizaciones sin ánimo de lucro, aunque mayoritariamente estas son totalmente participadas por la administración local. Las fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro en España también pueden ser proveedoras de vivienda social, aunque generalmente deben compartir una serie de requisitos mínimos con la normativa pública. En el Reino Unido y Alemania los procesos de privatización de vivienda social han sido constantes e intensos, ya sea por la venta de vivienda social o por su conversión en propiedad o alquiler en el mercado privado. Si bien, Volker Busch-Geertsema, director del Observatorio Europeo sobre Sinhogarismo diferencia que:

*“En el Reino Unido la política del Right To Buy llevó a una privatización individualizada y en Alemania mayoritariamente la vivienda social fue adquirida por empresas y organizaciones”.*

En España, los fondos de inversión internacionales como *Black Stone* están utilizando las figuras de las SOCIMI (Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión Inmobiliaria) para la adquisición, promoción y rehabilitación de viviendas para su arrendamiento. En este sentido, Comunidades Autónomas como Madrid ya han vendido parte del parque de vivienda protegida de alquiler a estas empresas que deben mantener las condiciones de vivienda protegida durante un periodo determinado y en función de las características del plan de vivienda bajo el que recibieron subvenciones.

Las reglas de asignación de vivienda social (4) están claramente establecidas en los cuatro países. El uso de listas de espera o criterios de priorización en función de situaciones de necesidad son comunes en todos los países. En Finlandia y Alemania, la implementación de una política que garantice la mixtura social (*social mix*) es un principio que guía las políticas de vivienda. Pero en muchos casos los proveedores de vivienda social utilizan la excusa de evitar la concentración espacial de la pobreza para

no cumplir con sus obligaciones sociales. En Alemania la provisión de vivienda social depende del municipio. En la mayoría de las ciudades alemanas los departamentos de vivienda han sido eliminados y la asignación de vivienda social se ha dejado en manos de los proveedores sociales de vivienda que deben garantizar que los solicitantes dispongan del certificado (WBS) no sobrepasen el límite ingresos. Pero algunas ciudades alemanas han mantenido el departamento de vivienda y realizan la asignación de vivienda social en base a listas de espera o criterios sociales. En España, el hecho de que la promoción de vivienda protegida estuviera mayoritariamente en manos de empresas privadas con ánimo de lucro facilitó la falta de transparencia y que se produjeran casos de corrupción en la adjudicación de vivienda protegida (García, 2014) o en los procesos de descalificación y venta de esta como denunció el Relator de Naciones Unidas.

En relación a los estándares de calidad de la vivienda social (5) en todos los países se han adoptado normativas europeas de calidad y criterios ecológicos en la vivienda. En todos los países se han financiado importantes programas de rehabilitación de vivienda social construida en los años cincuenta y sesenta. En España, la producción masiva de vivienda de los años sesenta hizo que en algunos casos se utilizaran materiales baratos o de baja calidad que provocaron patologías estructurales en los edificios, como la aluminosi, que requirió intervenciones de urgencia en los años noventa. En Finlandia y Alemania se han remodelado los albergues para personas sin hogar para poder introducir estándares de calidad y dignidad derivados de la normativa europea. En Alemania, una parte importante de la red de alojamiento temporal para familias sin hogar ha sido demolida o reconvertida en vivienda permanente. La red de albergues finlandesa se ha transformado en viviendas individuales estables para mejorar el derecho a la intimidad de las personas sin hogar. En el caso del Reino Unido las personas o familias que han solicitado acogerse a la legislación sobre sinhogarismo se ubican en alojamientos temporales como *Bed and Breakfast* o viviendas del mercado privado de alquiler. La reducción del parque de vivienda social y el mayor uso del parque privado de alquiler genera dudas sobre los estándares de calidad del sistema de alojamiento temporal proporcionado sobre todo en casos de hogares con hijos.

La financiación de la vivienda social (6) adopta diversas formas en cada uno de los países analizados. La bonificación de intereses y las subvenciones para la construcción son las fórmulas más comunes en todos los países estudiados. En Finlandia, el ARA (*Housing Finance and Development Centre of Finland*) ofrece la

bonificación de intereses de préstamos para financiar la promoción de vivienda social; en España esta medida se recoge en el Plan Estatal de Vivienda; y en Alemania actualmente recae principalmente sobre los *Lander*. El Gobierno federal ha dejado de subvencionar la vivienda social porque ha traspasado la competencia a los *Lander*. En España, las Comunidades Autónomas también pueden subvencionar directamente la promoción de vivienda social en alquiler, medida que en el Reino Unido asume el Gobierno. Si bien en Inglaterra la *Localism Act 2011* ha cambiado la forma de financiación del sistema de vivienda social. Anteriormente las administraciones locales transferían los importes recogidos por las rentas pagadas por los inquilinos de vivienda social al Gobierno central. Con la promulgación del nuevo sistema las administraciones locales podrán quedarse los importes de las rentas y usarlas en su localidad para mantener sus viviendas sociales. Un factor importante en todos los países es la facilitación de suelo por parte de los municipios como un elemento indirecto que rebaja los costes de construcción. Otro aspecto imprescindible a tener en cuenta son las ayudas al pago de la renta de la vivienda en alquiler y en particular a la vivienda social contemplada en cada uno de los países. Alemania, Reino Unido y Finlandia disponen de amplios y consolidados sistemas de ayudas a la vivienda, aunque en los dos primeros están sufriendo importantes recortes presupuestarios en los últimos años. En España las ayudas al pago de la renta del alquiler en el mercado privado se incorporaron por primera vez en el año 2004, reflejando la poca importancia del sector.

La presencia de empresas y entidades sin ánimo de lucro en la gestión de vivienda social (7) es común en el Reino Unido. En las diferentes naciones del Reino Unido las *Housing Associations* ganan importancia como proveedores de vivienda social. En Inglaterra ya son los principales proveedores y en Escocia son casi la mitad, pero se mantiene el parque de vivienda social público. En Alemania la vivienda social es propiedad o es gestionada por empresas con lucro limitado, empresas e inversores privados, compañías de seguros, entre otros. Todos estos agentes deben aceptar mecanismos de control de rentas de alquiler y criterios de acceso de los inquilinos a cambio de subvenciones. Pero también existen las agencias de alquiler social (*Soziale Wohnraumhilfen*) que operan en el mercado privado de alquiler y son proveedoras de servicios para diferentes grupos vulnerables. En España, este es un sector poco desarrollado ya que las entidades sociales han prestado tradicionalmente los servicios de atención a la persona, pero no la gestión inmobiliaria que supone gestionar una vivienda. Hay pocas entidades sociales especializadas en la provisión de vivienda social básicamente por la dificultad de promoverla y la reducida dimensión del sector.

En Finlandia las empresas que construyen vivienda social están participadas por las administraciones locales, pero también existen otras empresas sin ánimo de lucro que construyen vivienda social para alojar a grupos vulnerables como la *Y-Foundation* que aloja especialmente a personas sin hogar.

El monitoreo de la política de vivienda social (8) en Finlandia lo realiza el ARA a nivel nacional. Y en España lo hace el Ministerio de Fomento. Aún y así en el caso español la Defensora del Pueblo, en relación a una investigación sobre vivienda protegida vacía, ponía de relieve que en referencia a la vivienda protegida no era posible obtener datos comparables, resultados ni cifras concluyentes, sobre todo por la falta de homogeneidad de los criterios utilizados por las Comunidades Autónomas. En Alemania, en el año 2006 se dejaron de recoger las estadísticas de vivienda social a nivel nacional porque se traspasó la competencia a los *Länder* y no todos ellos recogen estos datos, ya que depende de si los municipios mantienen o no departamentos de vivienda. En el Reino Unido el monitoreo de la vivienda social se realiza por parte del área de vivienda de cada nación. En Inglaterra, la introducción de la *Localism Act 2011* supuso un cambio profundo en la definición y planificación de estrategias regionales. La ley otorga mayores poderes de gestión a las administraciones locales por considerar que la definición de objetivos de vivienda desde el Gobierno central resultaba ser burocrático y antidemocrático, al no contemplar suficientemente los intereses de los municipios.

A modo de conclusión podemos afirmar que, teniendo en cuenta la definición de vivienda social propuesta por la FEANTSA, el nivel de proximidad de la definición de vivienda social adoptada en cada uno de los países analizados es Alto.

**Tabla 15: Proximidad entre concepto de vivienda social y FEANTSA en 4 países**

	<b>NIVEL DE PROXIMIDAD A LA DEFINICIÓN DE VIVIENDA SOCIAL DE FEANTSA</b>
<b>Alemania</b>	Alto
<b>Reino Unido</b>	Alto
<b>Finlandia</b>	Alto
<b>España</b>	Alto

**Fuente: Elaboración propia**

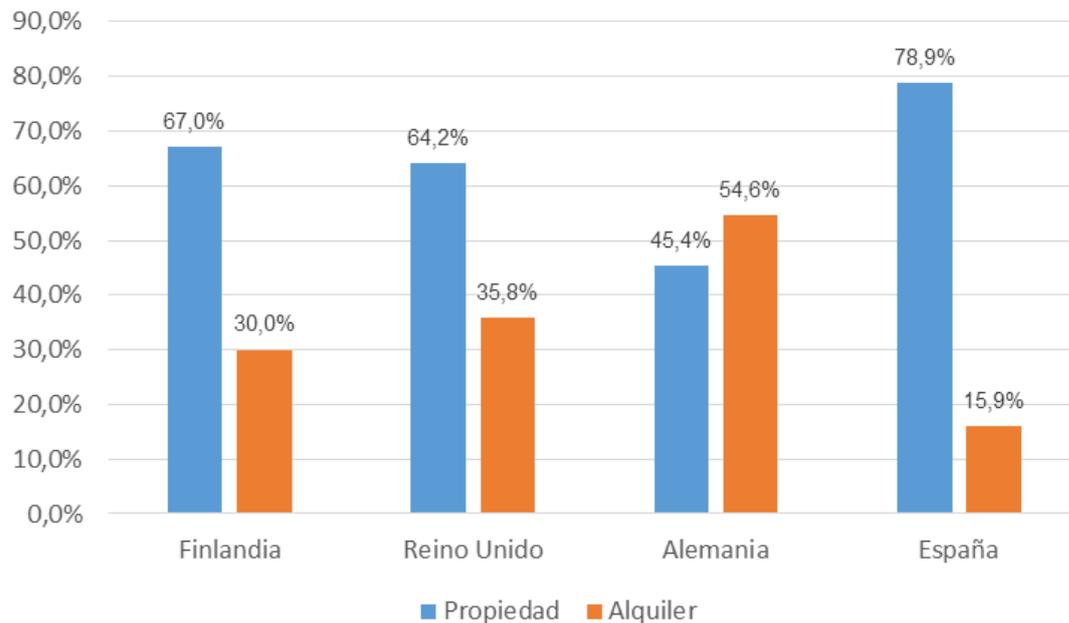
Habría que apuntar que, para el caso de España, el concepto de Vivienda de Protección Oficial orientada a la tenencia en propiedad no es considerada una forma de vivienda social y solo la VPO en alquiler puede conceptualizarse como tal. Así el modelo de vivienda protegida español orientado a la tenencia en propiedad se ha considerado una particularidad en Europa. El sistema de vivienda social alemán también ha sido considerado particular porque se basa en un sistema de financiación de la propiedad a cambio de alquilar viviendas a grupos vulnerables y, además, el buen funcionamiento de los mercados de vivienda de alquiler no ha generado una alarma por la caída constante de la inversión en vivienda social. En síntesis, si bien la definición de vivienda social en Finlandia es la que coincide en mayor grado con los términos utilizados por la FEANTSA, y a pesar de las aclaraciones que requieren el caso alemán y español, en todos los casos la vivienda social opera de forma estrechamente relacionada a la conceptualización que hemos adoptado para la investigación.

## **9.6 Estructura de la tenencia en el sistema de provisión residencial**

El régimen de tenencia en propiedad era en el 2013 la forma de ocupación mayoritaria en todos los países estudiados excepto en Alemania, donde la vivienda en alquiler se mantiene como el principal régimen de tenencia. Volker Busch-Geertsema, director del Observatorio Europeo sobre Sinhogarismo, apunta que:

*“En Alemania hay tantas viviendas de alquiler libres porque antes habían sido viviendas sociales y teníamos un parque de vivienda social de grandes dimensiones. Ahora se han convertido en vivienda de alquiler privado”.*

**Gráfico 31: Distribución de viviendas en régimen de propiedad y alquiler en los 4 países. 2013**

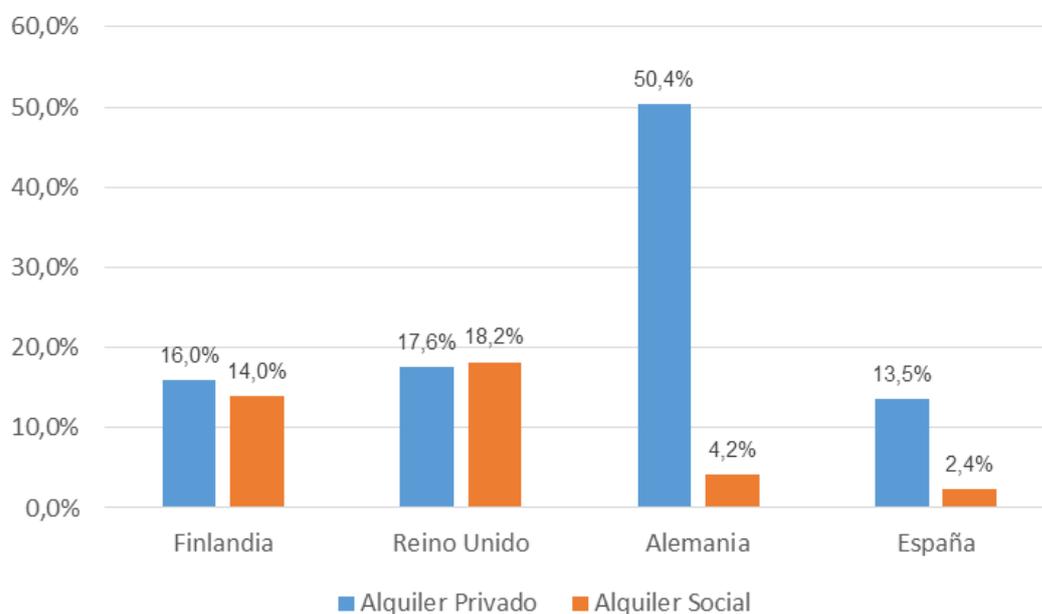


**Fuente: Elaboración propia a partir de Pittini et al., (2015) Datos de 2013**

El caso español muestra una fuerte desproporción entre ambos regímenes, siendo la vivienda en alquiler solo un 15,9%, mientras que en el Reino Unido y Finlandia el mercado de alquiler representa el doble. Si diferenciamos entre alquiler en el sector privado y alquiler social o por debajo de mercado, identificamos como en Alemania y España el peso del alquiler social es anecdótico, predominando el alquiler privado en ambos casos. Cabe señalar que, a pesar de que el mercado de alquiler privado alemán es casi cinco veces superior al español y se caracteriza por proteger fuertemente los derechos de los inquilinos.

En Finlandia y en el Reino Unido ambos sectores se encuentran más o menos equilibrados, aunque en el Reino Unido el alquiler social es mayor que el privado y en Finlandia viceversa. Como hemos visto en el estudio de caso, a inicios del 2015 en Inglaterra las dimensiones del mercado de alquiler privado superan por primera vez, desde los años sesenta, las dimensiones del parque de vivienda social. Esta tendencia muestra la culminación de un proceso de privatización de vivienda social iniciado en Inglaterra desde mediados de los años ochenta y el fomento del mercado de alquiler como ámbito de negocio, pero también como solución residencial a las situaciones de sinhogarismo.

**Gráfico 32: Porcentaje de viviendas en régimen de alquiler privado y social en los 4 países. 2013**



**Fuente: Elaboración propia a partir de Pittini et al., (2015). Datos de 2013**

En todos los países el mercado privado de alquiler se está convirtiendo en un mecanismo para alojar a personas sin hogar, pero existen importantes diferencias sobre las dimensiones o el funcionamiento legislativo del mercado de alquiler. En Alemania existe una legislación sobre alquileres muy protectora para el inquilino y un sistema fuerte de ayudas al pago de la renta. Sergio Nasarre, Catedrático en Derecho Civil en la URV y Director de la Catedra de Vivienda, participante en diferentes proyectos europeos sobre el mercado de alquiler, concluye que:

*“El sistema de tenencia de alquiler y la protección de los inquilinos en Alemania, es el opuesto completamente al caso español. Es un espejo”.*

En Alemania y Finlandia los contratos de alquiler no tienen una duración específica (*open ended*) salvo en determinados casos, como explica Sergio Nasarre:

*“Las causas de finalización están tasadas por ley y son muy pocas y los contratos de alquiler no tienen fecha final. Ofrecen estabilidad. Pero en el caso español, participé en la Comisión redactora de la Ley de Arrendamientos, la 4/2013. Algunos considerábamos que podía ser un buen momento para mejorar la protección del inquilino, pero la tendencia de la Comisión era la contraria.... se había de*

*liberalizar si o si: reducir protecciones, reducir la duración, sacar la renta referenciada, el retracto... todo esto iba fuera”.*

Sergio Nasarre, advierte que para el caso de Inglaterra:

*“Los contratos shorthold tenancies de 6 y 12 meses son una solución fácil para un propietario porque no necesitan iniciar un proceso legal de desahucio sino esperar a que finalice el contrato de arrendamiento”, pero “flexibilizar al máximo la duración de los contratos de alquiler, y con eso, intentar dar solución residencial a las personas vulnerables, no funciona. Una shorthold tenancy para personas vulnerables no es una solución adecuada”.*

En Escocia, Marion Gibbs, directora del Homelessness Team, nos informa que:

*“Estamos debatiendo una nueva tenencia que ofrezca más seguridad y estabilidad que lo existente en el mercado privado, pero que no sea tan rígido como las de la vivienda social municipal”. Para el caso español, Sergio Nasarre considera que “con la nueva regulación, será difícil potenciar la propiedad otra vez y el alquiler es demasiado pequeño. La única solución es desarrollar las tenencias intermedias. Para buscar estabilidad no hay más remedio.”*

En síntesis, los datos del 2013 muestran que en España existe un parque de vivienda basado en la propiedad y un sector privado de alquiler muy reducido, con una ridícula presencia del alquiler social. Por el contrario, Alemania es el caso opuesto al español en cuanto al régimen de tenencia, ya que el alquiler es atípicamente el predominante en el país y este es, en casi su totalidad, del sector privado de alquiler, aunque comparte con España un escuálido parque de alquiler social. Finlandia y Reino Unido muestran una estructura residencial más repartida y un mercado del alquiler más equilibrado entre alquiler privado y alquiler social. Todas estas tendencias han sido confirmadas por las personas entrevistadas de los cuatro casos de estudio.

## **9.7 Tendencias de la vivienda social**

El régimen de tenencia existente en estos países no es nada más que el resultado de las políticas de vivienda desarrolladas desde la mitad del Siglo XX hasta hoy. Como hemos visto en los estudios de caso, después de la Guerra Civil española y la Segunda Guerra Mundial, tanto España, como Alemania, Reino Unido y Finlandia,

necesitaban producir masivamente viviendas. Por ello las políticas de vivienda del momento se orientaron a proveer vivienda a la población de forma masiva, aparte de impulsar la rehabilitación y siendo el alquiler privado el régimen de tenencia predominante hasta los años sesenta, incluso en España.

En este sentido, las diferencias entre las dimensiones del parque de vivienda social de cada país se explican por la distinta evolución de los contextos sociopolíticos y económicos que se plasmaron en un desarrollo dispar de los sistemas de provisión residencial. Aún y así, existen tendencias comunes entre los cuatro países analizados que se pueden identificar a lo largo de los años.

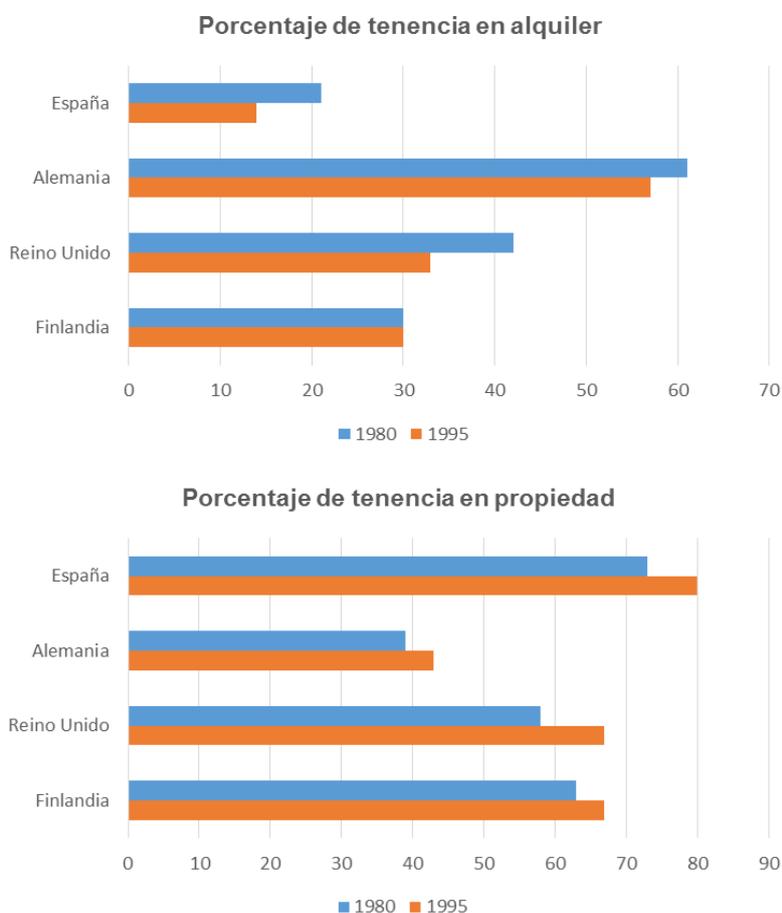
Desde inicios de los años ochenta hasta mediados de los años noventa, se produjo un cambio de orientación y conceptualización de la política de vivienda y de la función de la vivienda social. La construcción del proyecto económico y político de la Unión Europea comportó importantes restricciones presupuestarias para la política de vivienda y procesos de privatización del parque de vivienda de alquiler social, así como un cambio de orientación política hacia el fomento de la propiedad.

La política de vivienda pasó de centrarse en la provisión de vivienda y la satisfacción de las necesidades residenciales de la población a facilitar el acceso a una vivienda a aquellos grupos sociales que no podían asumir los precios de mercado y a los grupos sociales excluidos. En este sentido, tanto el alquiler privado como el alquiler social perdieron importancia como régimen de tenencia y la propiedad aumentó su presencia.

Desde principios de este siglo, se están produciendo señales de cambio en algunos de los patrones estructurales que han predominado en los sistemas de provisión residencial debido, sobre todo, al impacto de la última crisis financiera.

El sector privado del alquiler está adquiriendo mucha más importancia en los países donde tenía menos presencia como España y Reino Unido, mientras que Alemania y Finlandia muestran un aumento de la tenencia en propiedad. Tal como muestran los gráficos 34, 35 y 36, España ha aumentado su parque de vivienda de alquiler, aunque el alquiler privado lo hace con mayor intensidad que el alquiler social.

**Gráfico 33: Régimen de tenencia en propiedad y alquiler en los 4 países.. 1980 - 1995**

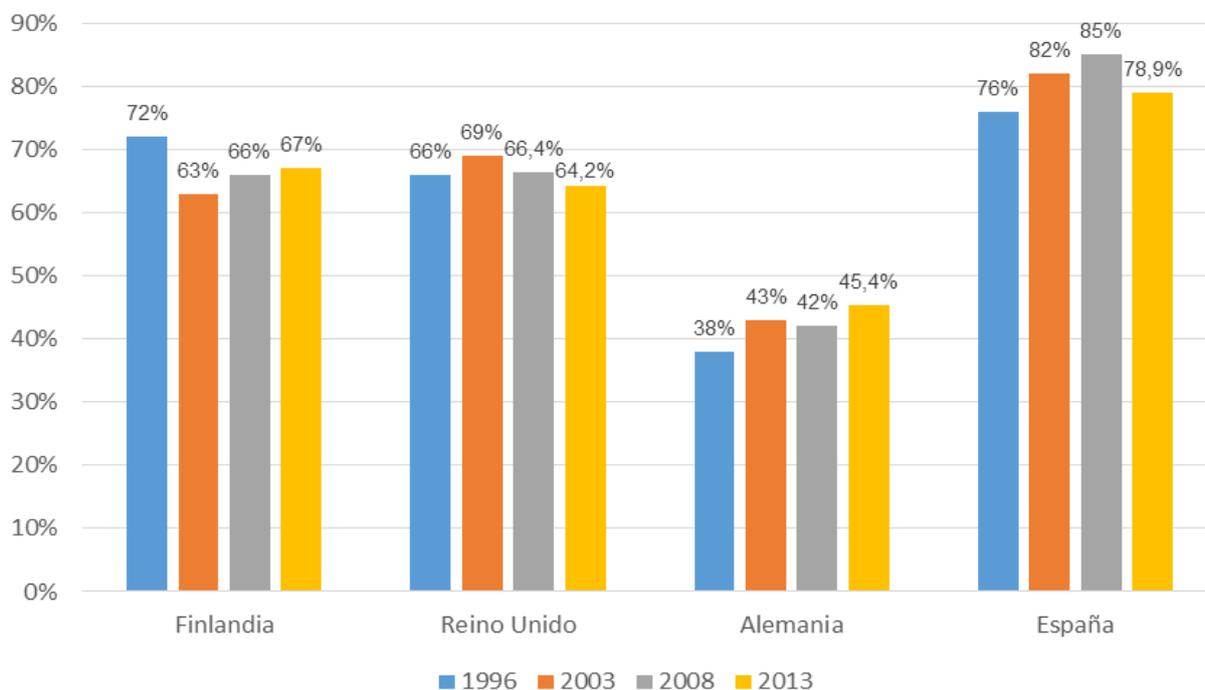


**Fuente: Elaboración propia a partir Housing Statistics in the European Union (2004)**

Reino Unido ha ido fomentando paulatinamente la presencia del alquiler privado, aunque continúa reduciendo las dimensiones del parque de alquiler social. En Inglaterra, actualmente se ha empezado a desarrollar una tipología de vivienda social por debajo del precio de mercado (*Affordable Rent*) que puede cambiar esta última tendencia iniciada en los ochenta, aunque no se orienta a la población con menos recursos.

En Alemania, a pesar de disponer del alquiler como régimen de tenencia predominante, ha ido ganando peso la propiedad como régimen de tenencia. En el caso de Finlandia no se identifican las tendencias generales de los ochenta, hasta inicios de la primera década del Siglo XXI.

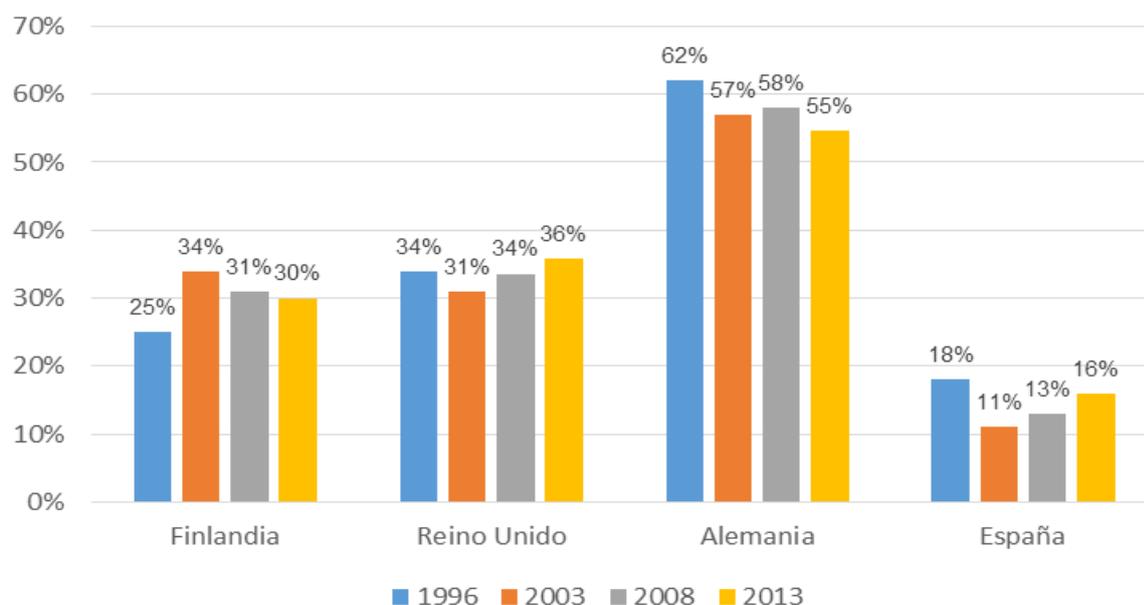
**Gráfico 34: Evolución del régimen de tenencia en propiedad en los 4 países. 1996-2013**



Fuente: Elaboración propia a partir de Ghekiere (2007) y Pittini et al., (2012 y 2015)

Datos 1996 en OVV, 2009

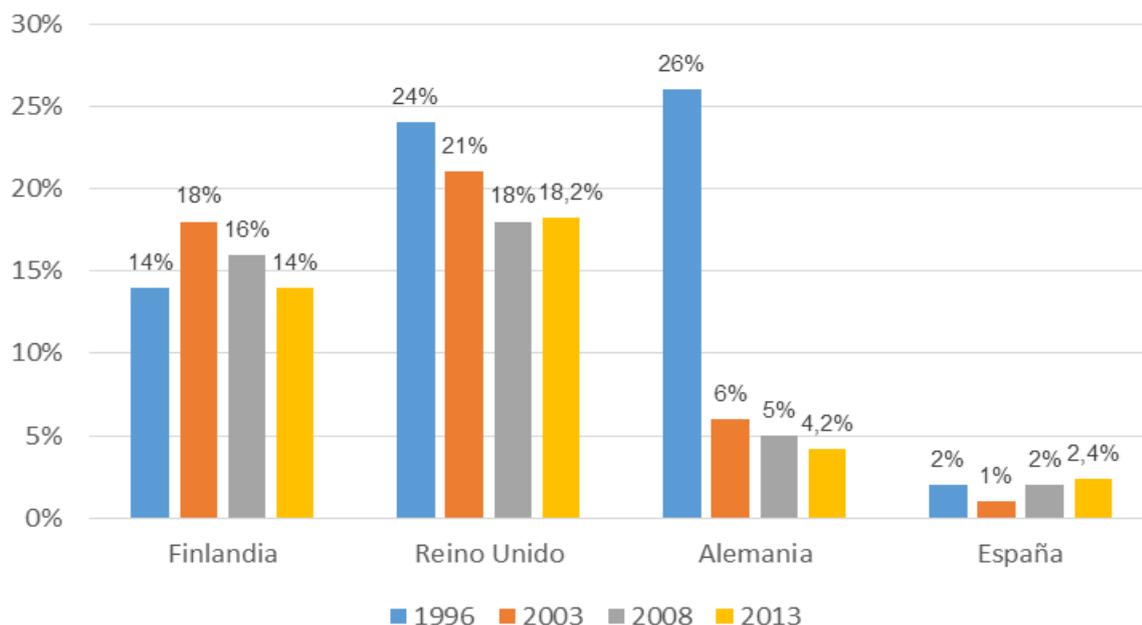
**Gráfico 35: Evolución del régimen de tenencia en alquiler en los 4 países. 1996-2013**



Fuente: Elaboración propia a partir de Ghekiere (2007) y Pittini et al., (2012 y 2015)

Datos 1996 en OVV (2009)

**Gráfico 36: Evolución del alquiler social en los 4 países. 1996-2013**



**Fuente: Elaboración propia a partir de Ghekiere (2007) y Pittini et al. (2012 y 2015)  
Datos 1996 en OVV (2009)**

Así pues, se puede afirmar que en todos los países analizados el parque de vivienda social representa un porcentaje muy pequeño del parque total de vivienda. Partiendo de la definición de FEANTSA, la vivienda social actualmente representa en todos los países estudiados un porcentaje inferior al 20%, pero además las diferencias entre ellos son considerables.

**Tabla 16: Sistemas de alojamiento de vivienda social. 2003 – 2013**  
**en los 4 países**

		CRITERIOS ALOJAMIENTO		
		Universales	Focalizados	
			Generalista	Residual
TAMAÑO ALQUILER SOCIAL	> 20%			Reino Unido
	15% < 20%		Finlandia	
	10% < 15%			
	5% < 10%		Alemania	Alemania
	0% < 5%			España

Fuente: Elaboración propia a partir de Ghekiere, 2007 y Pittini et al., 2012 y 2015

La reciente evolución de los sistemas de provisión residencial muestra variaciones importantes en el sistema de alojamiento de vivienda social. El Reino Unido, que desde mediados de los años setenta se caracterizaba por desarrollar un modelo de alojamiento residual centrándose en las personas sin hogar en necesidad prioritaria, ha visto como ha pasado de tener amplios niveles de vivienda social, superiores al 20%, a encontrarse por primera vez en el escalón inferior. El espiral inflacionista en el mercado de la vivienda, así como las últimas políticas del Gobierno de Coalición basadas en el impulso del alquiler privado y de nuevas categorías de vivienda social, han iniciado una ligera tendencia de recuperación de la vivienda social, pero solo para alojar a la población con dificultades económicas de acceso al mercado, no a los más pobres. Beth Watts, investigadora del Heriott Watt University nos explica que:

*“En Inglaterra se está afrontando la pregunta de: ¿Quién va alojar a los pobres? Este es realmente un tema importante. Las Housing Associations están introduciendo cada vez más flexibilidad sobre a quién alojar, por cuanto tiempo... y la vivienda social es cada vez menos asequible. En el 2010 el Gobierno creó una nueva figura de vivienda que no es social sino asequible, llamada Rentas Asequibles (Affordable Rent) que se caracteriza porque la renta de alquiler como máximo puede ser el 80% de la renta de mercado y, aunque son más seguras que los contratos en el*

*sector privado de alquiler, no lo son tanto como los contratos de vivienda social de alquiler tradicionales. La media de las Rentas Asequibles en Inglaterra es del 71% de la renta de mercado, cuando la vivienda social de alquiler es del 50%. Por lo tanto, son más caras y menos seguras que las tradicionales. El mensaje del gobierno a las administraciones locales y Housing Associations es que cuando una vivienda social de alquiler quede vacía, se animen a convertirla en Rentas Asequibles además de construir nuevas viviendas de esta tipología”.*

En España, el sistema de viviendas protegidas en propiedad no se ha considerado vivienda social y, por ello, siempre se ha considerado que el alquiler social en España se ha orientado a un modelo de alojamiento residual. Aunque se haya incrementado en los últimos años, este sigue situándose a niveles muy bajos.

En el caso alemán, la caída continuada de la vivienda social ha hecho que, por primera vez, los niveles de vivienda social se encuentren por debajo del 5%. Si bien parece mantener las dos líneas de actuación e implementa políticas de alojamiento generalista y residuales. En Finlandia, la reducción del parque de vivienda social aún no la ha llevado cambiar de estadio, pero la política de vivienda social está tendiendo a centrarse en grupos sociales excluidos como las personas sin hogar cronicadas, las personas sin hogar jóvenes o las mujeres víctimas de violencia machista. En este sentido, al igual que en Alemania, parece que Finlandia está abriendo paso a desarrollar una política de vivienda basada en un sistema de alojamiento generalista y residual. En este sentido podemos ver como los niveles de vivienda en alquiler social tienden a reducirse (excepto en España, porque parte de niveles casi inexistentes) y además existe una tendencia a la residualización del parque de vivienda social, es decir, a alojar a los grupos sociales más excluidos.

## **9.8 Contrastación de la Hipótesis 1**

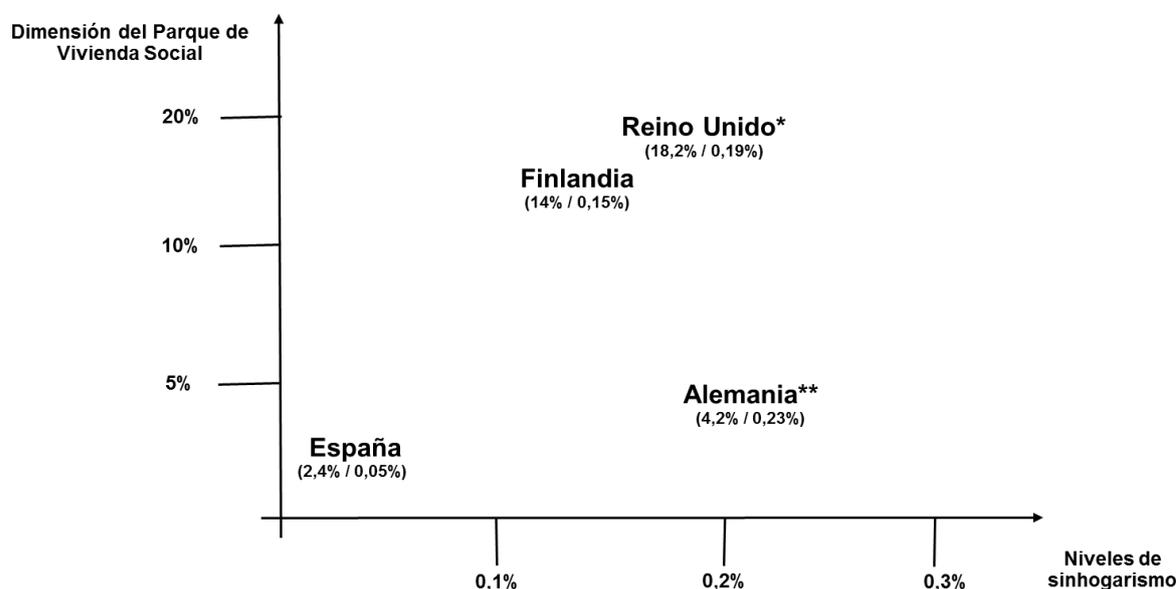
En el apartado anterior se ha detectado una tendencia a la residualización del modelo de asignación de la vivienda social en los cuatro países estudiados. También se ha puesto de relieve que las personas sin hogar son un grupo con acceso prioritario en Finlandia, Reino Unido y Alemania. En estos tres países también se han producido importantes reducciones de los niveles de sinhogarismo y por ello queremos analizar la relación entre ambas variables. El Censo de Población y Vivienda de 2011, promovido por la Comisión Europea, se consideró como una oportunidad para conocer

los niveles de sinhogarismo en toda Europa (Baptista et al., 2012) y los informes del Observatorio Europeo de la Vivienda (Pittini et al, 2015) muestran las dimensiones del stock de vivienda social en los países analizados.

Los apartados anteriores advierten sobre la dificultad de realizar dicha comparación. A pesar de ello, dado el objeto de esta investigación y a partir de los datos oficiales disponibles, se considera razonable realizar una aproximación a la relación entre ambas variables para determinar si la información proporcionada es consistente.

Para establecer esta relación entre niveles de sinhogarismo y dimensiones de los parques de vivienda social se utiliza, por un lado, el porcentaje de población considerada sin hogar respecto al total de la población en cada país para el año 2013 y, por otro, la dimensión del parque de vivienda social para el mismo año. En el apartado 9.2 sobre las tendencias del sinhogarismo en cada país se ha apuntado que el porcentaje de población considerada sin hogar para el año 2013 en Finlandia era del 0,15%, en el Reino Unido 0.19%, en España el 0,05% y en Alemania el 0,35%. También se han remarcado las limitaciones para cada caso. El porcentaje utilizado para el Reino Unido es el de Inglaterra, ya que en esta nación vive el 84% de la población del Reino Unido. Para el caso alemán se han subrayado las importantes inconsistencias del dato proporcionado por la *BAG W* (0,35%) y la imposibilidad de extrapolar los datos más consistentes del Lander de la Renania del Norte-Westfalia (0,11%) ya que aún y ser el Lander más poblado con 17.6 millones de personas está muy por debajo de representar un amplio porcentaje de los 80.2 millones de personas que viven en toda Alemania. Pero, por otro lado, es importante señalar que los servicios de prevención del sinhogarismo están mucho más desarrollados en este Lander que en otras zonas de Alemania como Berlín, Bremen o Hamburgo. Frente a esta situación, y para no limitar la comparación, se realiza una estimación para Alemania del 0,23% basada en la media entre ambos porcentajes argumentando el exceso señalado para el dato de la *BAG W* y la contención para el dato en el Lander de la Renania del Norte-Westfalia.

**Gráfico 37: Dimensiones del parque de vivienda social y niveles de sinhogarismo en los 4 países. 2013**



**Nota:** \*El % de personas sin hogar en Reino Unido corresponde a Inglaterra y en Alemania (\*\*) es una estimación

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Pittini et al. (2015) y Busch-Geertsema et al. (2014a)

En el Gráfico anterior se observa como el Reino Unido es el país con un mayor parque de vivienda social, pero también tiene un importante porcentaje de personas sin hogar. El caso opuesto es el de España, donde a pesar de disponer de un parque de vivienda social muy reducido, es el país con un porcentaje más bajo de personas sin hogar. Para el caso alemán ya se ha señalado la limitación del dato, pero combina una dimensión reducida del parque de vivienda social con importantes niveles de sinhogarismo. Mientras que Finlandia dispone de un considerable parque de vivienda social y considerables niveles de sinhogarismo en relación a su población total.

La primera idea importante que se deriva del Gráfico es que no existe una clara correlación entre la dimensión de los parques de vivienda social y los niveles de sinhogarismo. El hecho de que, en Finlandia, Alemania y el Reino Unido se hayan reducido los niveles de sinhogarismo en los últimos diez años no está directamente relacionado con las dimensiones del parque de vivienda social. Por otro lado, un segundo aspecto importante es la clara existencia de una paradoja estadística (*service paradox effect*) relacionada con los datos administrativos sobre los servicios de

personas sin hogar. Los datos oficiales proporcionados por las administraciones son una excelente fuente de información para conocer la naturaleza y el alcance de los niveles de sinhogarismo y proporcionan información relevante sobre las características y necesidades de las personas sin hogar. Pero, por otro lado, los datos proporcionados por la administración serán mayores o menores en función del desarrollo de la red de servicios para la atención a las personas sin hogar. La paradoja es que cuanto más extensa es la red de servicios, más casos de personas sin hogar se recogen y, por lo tanto, se reflejan mayores índices de sinhogarismo.

Los países con definiciones y servicios más amplios para personas sin hogar muestran niveles de sinhogarismo mayores que los países con definiciones más restringidas y servicios menos desarrollados porque recogen menos datos. En este sentido las comparaciones de los niveles de sinhogarismo no son consistentes y la calidad de los datos para proporcionar un número relevante, único y comparable, de personas sin hogar pueden ser cuestionados.

De acuerdo con los datos que se aportan en esta investigación, cabe apuntar que la Hipótesis 1 no se valida en ningún caso.

El Reino Unido dispone del parque de vivienda social más extenso, pero a su vez, dispone de los mayores niveles de sinhogarismo. En cambio, en España se muestra la situación contraria. España es el país con un menor parque de vivienda social y muestra los niveles de sinhogarismo más bajos. Además, la reducción de los niveles de sinhogarismo en el Reino Unido, Finlandia y Alemania ha coincidido en el tiempo con importantes reducciones del parque de vivienda social en dichos países.

Una conclusión (errónea) que se deriva de la investigación podría ser precisamente la contraria a la planteada en la hipótesis: los países que han reducido los parques de vivienda social, han reducido los niveles de sinhogarismo. En el análisis de los casos de estudio (Capítulos 5, 6, 7 y 8), así como en la discusión realizada a lo largo de este Capítulo 9, se demuestra que los países con definiciones y servicios más extensos para personas sin hogar muestran niveles de sinhogarismo mayores que los países con definiciones más restringidas y servicios menos desarrollados porque recogen menos datos. Es decir, opera la mencionada paradoja estadística que dificulta la comparación a nivel internacional. Así, una conclusión acertada es que Alemania, Reino Unido y Finlandia muestran unos niveles de sinhogarismo más altos que

España, por disponer de definiciones más completas y servicios más extensos para atender la problemática.

En los capítulos anteriores se han evidenciado las considerables variaciones entre las definiciones de sinhogarismo de cada país y sus implicaciones en la recogida de datos e información sobre los niveles de sinhogarismo. Se puede afirmar que la relación entre las definiciones, los niveles y tendencias de sinhogarismo, y los sistemas de vivienda social, no sigue patrones consistentes en los países analizados.

El resultado de la primera hipótesis determina que los niveles de sinhogarismo en un país están vinculados a como se define la problemática y la extensión de los servicios de atención y no muestran una conexión directa con la política de vivienda social.

## **9.9 Conclusiones**

En los apartados anteriores se han evidenciado las considerables variaciones entre las definiciones de sinhogarismo de cada país y sus implicaciones en la recogida de datos e información sobre los niveles de sinhogarismo. Dicho ejercicio confirma que no es fácil realizar comparaciones internacionales debido a las diferentes conceptualizaciones del sinhogarismo y a la existencia de limitaciones metodológicas. A menudo solo se tienen en cuenta las personas sin hogar que están en contacto con los servicios de la red de alojamiento, restauración y asistencia. Los niveles de sinhogarismo están más ligados a la definición de la problemática y a la extensión de los servicios de atención que a la evolución de la política de vivienda social.

En este capítulo se ha apuntado también que la oferta de vivienda social se ha reducido en Alemania, Finlandia y Reino Unido, aunque esta siga siendo mucho más amplia en estos países que en España. Es necesario señalar que también existen importantes diferencias conceptuales entre los sistemas de provisión de vivienda social y por ello la calidad de los datos estadísticos es limitada. Por otro lado, la reducción de los parques de vivienda social ha ido acompañada de un proceso de residualización del sistema de asignación que está priorizando situaciones de emergencia y necesidad de vivienda, entre ellas las personas sin hogar.

En consecuencia, se puede afirmar que la relación entre las definiciones y tendencias de sinhogarismo y los sistemas de vivienda social no siguen patrones consistentes en

los países analizados. Dado este resultado adquiere importancia examinar cual es el papel de la vivienda social en la prevención y erradicación del sinhogarismo.

Los servicios de atención a las personas sin hogar están sufriendo una importante transformación en diferentes países europeos. Los resultados de las primeras investigaciones evidencian que los países que han basado sus servicios en la prevención y la provisión de una vivienda adecuada con servicios de apoyo lo antes posible (*Housing Led* o *Housing First approach*) han conseguido reducir los niveles de sinhogarismo en mayor medida que aquellos países que continúan basando la intervención principal en aliviar, rehabilitar y estabilizar a las personas sin hogar, en un itinerario de recursos residenciales que van desde el albergue de emergencia, hasta una vivienda independiente (*Latter approach*).

En este sentido es lógico preguntarse si los niveles de sinhogarismo en los países analizados responden, o no, a las mejoras en el acceso a una vivienda social y la provisión de servicios de apoyo para las personas sin hogar. De aquí se deriva la segunda hipótesis que se analiza en el siguiente capítulo.



## CAPÍTULO X: DISCUSIÓN SOBRE EL ACCESO DE LAS PERSONAS SIN HOGAR A LA VIVIENDA SOCIAL Y SUS OBSTÁCULOS

En este capítulo se analizan las diferentes estrategias para abordar el sinhogarismo de cada uno de los países. Concretamente estudiaremos las políticas desarrolladas para observar si disponen de unos objetivos claros y medibles, un compromiso político a largo plazo que contemple la participación de los agentes clave, un monitoreo constante de las acciones desarrolladas, una dotación presupuestaria suficiente y que la prevención y la vivienda jueguen un papel clave.

La intención es determinar si los países que han facilitado el acceso de las personas sin hogar a una vivienda social han conseguido reducir los niveles de sinhogarismo en mayor medida que los países que no lo han hecho y así contrastar la Hipótesis 2 de esta investigación.

*Hipótesis 2: “Los países con un parque de vivienda social extenso que han facilitado el acceso de las personas sin hogar a estos y que ofrecen servicios de apoyo en la vivienda social reducen los niveles de sinhogarismo en mayor medida que los países que no lo han hecho”.*

El capítulo analiza los obstáculos que encuentran las personas sin hogar para acceder a una vivienda social en los 4 países, basándose en los resultados de las entrevistas realizadas a políticos, técnicos de la administración o de entidades sociales e investigadores o académicos sobre la materia. La finalidad es determinar si la escasez de vivienda social está afectando a los procesos de salida del sinhogarismo.

Finalmente se comentan las experiencias de cuatro personas sin hogar en situación de calle que han sido entrevistadas para conocer sus trayectorias residenciales y los obstáculos para su acceso a una vivienda social.

## 10.1 Estrategias que abordan el sinhogarismo desde la prevención y la vivienda

A diferencia de los planes de acción orientados a gestionar el sinhogarismo, las estrategias integrales ofrecen un marco para desarrollar e implementar políticas que reduzcan o eliminen el sinhogarismo a medio y largo plazo. En este sentido, las estrategias nacionales deben concentrarse en la prevención del sinhogarismo, la reducción de la duración de sus episodios, la reducción de las formas más severas de sinhogarismo, la mejora de la calidad de los servicios para las personas sin hogar y el acceso a una vivienda asequible. Para que una estrategia integral para la erradicación del sinhogarismo no sea solo un documento de compromisos, la Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de septiembre de 2011, establecía, entre otros puntos, que debía garantizarse que las estrategias contemplen unos objetivos claros y cuantificables (2), un compromiso político a largo plazo que contemple la participación de los agentes clave (3), un monitoreo constante de las acciones desarrolladas (4), una dotación presupuestaria suficiente (5) y que la prevención y la vivienda jueguen un papel clave (6). En este apartado se quiere reflejar las diferentes respuestas al sinhogarismo que ofrecen los países analizados, considerando los factores clave que deberían contener las estrategias integrales para abordar el sinhogarismo.

**Tabla 17: Estrategias integrales para erradicar el sinhogarismo en los 4 países**

	1	2	3	4	5	6
	Estrategia Nacional o Regional	Objetivos claros y cuantificados	Gobernanza	Monitoreo sistematizado	Financiación suficiente	Centrada en la prevención y la vivienda
<b>Finlandia</b>	Si	Si	Si	Si	Si	Si
<b>Alemania</b>						
<b>RNW</b>	Si	Comentario	Si	Si	Si	Comentario
<b>Reino Unido</b>						
<b>Inglaterra</b>	Si	Comentario	Si	Si	Comentario	Comentario
<b>Escocia</b>	Si	Si	Si	Si	Si	Si
<b>España</b>	Si	Si	Comentario	Si	No	Comentario

Fuente: Elaboración propia

### 10.1.1 ¿Qué países disponen de una estrategia?

Finlandia dispone de una estrategia de ámbito nacional para la erradicación (1) del sinhogarismo cronicado desde el año 2008 (*PAAVO I y II*), aunque realiza planes de acción para la reducción del sinhogarismo desde 1987. Las personas sin hogar en situación cronicada o de larga duración son aquellas que llevan más de un año sin hogar, por razones sociales o de salud, o que han estado repetidamente sin hogar durante los últimos tres años. La Ley inglesa de sinhogarismo del año 2002, estableció la obligación para las administraciones locales de desarrollar estrategias de prevención del sinhogarismo que más tarde se reprodujeron en las otras naciones. Actualmente, en Inglaterra se implementa una estrategia centrada en la prevención del sinhogarismo (*Making Every Contact Count*) que incluye una estrategia específica orientada al sinhogarismo en situación de calle (*No Second Night Out*). En Escocia no hay un documento específico, sino que la estrategia para la erradicación del sinhogarismo es la propia Ley. Tanto la *Housing (Scotland) Act 2001* como la *Homeless etc (Scotland) Act 2003* establecen las obligaciones y deberes de las administraciones locales para acabar con el sinhogarismo oficialmente reconocido.

En España, desde inicios del año 2000, el sinhogarismo se aborda desde los Planes Nacionales de Inclusión. En el PNAIN 2013-2016 se recogía la elaboración de una Estrategia Nacional Integral para las Personas Sin Hogar que finalmente se aprobó el 6 de noviembre de 2015 por Acuerdo del Consejo de Ministros. Alemania no dispone de una estrategia de ámbito nacional, pero sí una fuerte base legal para la provisión de servicios para personas sin hogar y la prevención del sinhogarismo. La Renania del Norte-Westfalia (RNW) desarrolló un plan de acción integral desde el año 2009 orientado a evitar el sinhogarismo desde la mejora de los servicios de asistencia en casos de emergencia en la vivienda (*Obdachlosigkeit verhindern–Weiterentwicklung der Hilfen in Wohnungsnotfällen*).

### 10.1.2 ¿Objetivos claros y cuantificables?

En Alemania, Reino Unido, y Finlandia se contempla la prevención del sinhogarismo como un objetivo prioritario. En el caso alemán, la estrategia de la Renania del Norte-Westfalia establece un marco de financiación para que los municipios desarrollen medidas de prevención, específicamente, para los casos de desahucios. La estrategia

de Inglaterra establece una serie de prioridades para mejorar la prevención del sinhogarismo mediante el apoyo temprano a grupos vulnerables o la mejora de la coordinación entre los servicios. En Inglaterra se concretan algunos objetivos, como que no se aloje a ningún joven de entre 16 y 17 años en un *Bed and Breakfast*, ni tampoco a ninguna familia, a no ser que sea una emergencia (entonces no debería estar más de 6 semanas). En el caso de las situaciones específicas de calle, la NSNO inglesa establece claramente que nadie debe dormir una segunda noche en la calle. En general estas estrategias definen objetivos claros, aunque no son objetivos cuantitativos como lo fueron la *Rough Sleepers Initiative (RSI)* entre 1990 – 1993 en Inglaterra. La RSI propuso reducir a dos tercios el número de personas sin hogar en situación de calle en tres años. Aún y así, el sistema de monitoreo articulado en torno a la evaluación de las medidas políticas en el Reino Unido es muy robusto. El caso escocés es particular, porque se basa en la extensión del marco legislativo para hacer efectiva la provisión del derecho a la vivienda a todas las personas sin hogar. En Escocia el objetivo establecido en la ley se convierte en una obligación de resultado para los poderes públicos y fija como referencia que no haya ninguna persona sin hogar, reconocida oficialmente, que se encuentre en esta situación de forma involuntaria, sin un alojamiento estable. Este objetivo se estableció en el año 2003 para conseguir su plena implementación a 31 de diciembre del 2012. Hoy tiene un alto grado de cobertura, cerca del 90% de casos. En Finlandia el objetivo prioritario de la estrategia *PAAVO I* era claro, cuantificable y temporalizado, ya que quería reducir los niveles de sinhogarismo cronificado en situación de calle del año 2008 a la mitad, y antes de finales del año 2011. Para conseguir este fin, las medidas también eran concretas, como la provisión de más de 1.000 viviendas sociales o unidades de vivienda subvencionadas a personas sin hogar en esta situación y en el área metropolitana de Helsinki. En relación a la prevención del sinhogarismo la estrategia finlandesa no concretaba sus actuaciones al mismo nivel sino que simplemente definía los objetivos y sus acciones. En el caso de España, la Estrategia Integral para Personas Sin Hogar establece como objetivos más destacables reducir el número de personas sin hogar del 2012, de forma gradual, llegando a 20.000 personas en el 2018 y 18.000 en el 2020. La Estrategia establece también como objetivos, la reducción gradual del porcentaje de población que se encuentra fuera de la red asistencial (35,3% según INE) a niveles del 25% en el 2018 y del 15% en el 2020. Habrá que esperar a su desarrollo.

### 10.1.3 ¿Qué Gobernanza?

En relación a la formulación y seguimiento de las estrategias integrales, todos los países optaron por la creación de grupos de trabajo que abordaran la complejidad de la problemática en todas sus dimensiones. Se puede diferenciar que en Finlandia y en el Reino Unido estos grupos de trabajo se encuentran bajo el liderazgo de los ministerios, o departamentos, de Medio Ambiente y Vivienda, mientras que en Alemania y España se encuentran en las áreas de Asuntos Sociales. El Ministerio de Medio Ambiente finlandés (que incluye el Departamento de Vivienda) creó en el año 2007 un “Grupo de Sabios” para sentar las bases de la estrategia *PAAVO I*, con personas clave de los diferentes agentes involucrados en la resolución de la problemática del sinhogarismo. El liderazgo del Ministerio de Medioambiente contó con el apoyo y la coordinación estrecha del Ministerio de Asuntos Sociales y Salud, el Ministerio de Justicia, el Centro de Finanzas y Desarrollo de la Vivienda de Finlandia (ARA) y la Asociación de Máquinas Tragaperras de Finlandia (RAY) que financió parte de la estrategia. En el Reino Unido todas las naciones crearon grupos de trabajo multidisciplinarios para la elaboración de la estrategia. En Inglaterra las estrategias de finales de los años noventa se iniciaron con la creación de la *Social Exclusion Unit* (SEU) que se ubicó en la Oficina del Gabinete del Primer Ministro para priorizar los temas relacionados con las personas sin hogar y posteriormente se creó la *Rough Sleepers Unit (RSU)* para los casos específicos de sinhogarismo de calle. Para las dos últimas estrategias inglesas se creó un grupo de trabajo liderado por el Ministerio de Vivienda y compuesto por miembros del Ministerio para los Gobiernos Locales (DCLG), Ministerio de Prisiones y Rehabilitación (MoJ), Ministerio para la Reforma Social (DWP), Ministerio para la Defensa y Veteranos (MOD), Ministerio para la Prevención del Crimen, Ministerio para la Sociedad Civil, la Secretaria de Salud pública, la Secretaria para Familias y Niños y la dirección de los *Immigration Enforcement Teams*. Este grupo interministerial recibe el nombre de *Ministerial working group on preventing and tackling homelessness*. En Escocia la estrategia no es un documento adicional, sino que es la propia ley de sinhogarismo. El origen fue la creación de un grupo multidisciplinar formado por los diferentes agentes relacionados con la problemática llamado *Homelessness Task Force* (HTF) que fue impulsado por el Ministerio de Justicia. Después de la promulgación de la Ley de sinhogarismo el grupo impulsor fue substituido por el *Homelessness Monitoring Group* (Grupo de Control del Sinhogarismo) y pasó a centrarse en la implementación y evaluación normativa. Este grupo de control se encuentra bajo la responsabilidad del Ministerio de

Vivienda que coordina a los funcionarios técnicos del Gobierno de Escocia, la Convención de Autoridades Locales Escocesas (COSLA), representantes de los proveedores de vivienda social y expertos en la materia. En la estrategia del Lander de la Renania del Norte-Westfalia de Alemania, el impulsor es el Ministerio de Trabajo, Integración y Asuntos Sociales que garantiza la coordinación entre estas tres áreas y la participación de los principales agentes y colaboradores que son los municipios y los proveedores de servicios para personas sin hogar. En el caso español, la Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar es resultado de un trabajo iniciado desde el año 2009 cuando el Ministerio de Sanidad y Políticas Sociales creó un Grupo de Trabajo sobre Personas sin Hogar formado por las Comunidades Autónomas y la Federación Española de Municipios para facilitar la cooperación técnica interadministrativa. Posteriormente el nuevo Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad conjuntamente con las áreas de Bienestar y Servicios Sociales de las CCAA, las ciudades de Ceuta y Melilla y el Tercer Sector de Acción Social dinamizaron la elaboración de la estrategia. En España las entidades sociales han jugado un papel consultivo y no impulsor. La principal novedad del proceso de debate de la estrategia española fue la puesta en común con grupos de participación de personas sin hogar, aunque destaca la no elaboración conjunta desde un inicio con diferentes ministerios como el Ministerio de Fomento donde se encuentra el área de vivienda.

#### **10.1.4 ¿Estrategias basadas en la evidencia?**

Las estrategias para la erradicación del sinhogarismo de los cuatro casos estudiados enfatizan la necesidad y el compromiso de realizar un monitoreo de la implementación de las medidas contempladas. El Centro de Finanzas y Desarrollo de la Vivienda de Finlandia (ARA) realiza cada 15 de noviembre una encuesta anual desde 1987 sobre el mercado de vivienda que recoge la situación de las personas sin hogar. Para monitorear la Estrategia Nacional PAAVO I y II la encuesta estudia en detalle la evolución de las personas sin hogar cronificadas en diez ciudades del Área Metropolitana de Helsinki. Estas ciudades son las más pobladas e incorporaron, en los últimos tres años, datos relacionados con la prevención del sinhogarismo y los servicios de orientación de vivienda. En Alemania, el Lander de la Renania del Norte-Westfalia también realiza una encuesta anual cada 30 de junio sobre la población alojada bajo la legislación de orden público (*Ordnungsbehördengesetz*) y lleva a cabo un monitoreo de las políticas. El Reino Unido difiere con la mayoría de países de la

Unión Europea por la amplia provisión de datos estadísticos sobre personas sin hogar que monitorean la política pública. A pesar de ello, los diferentes marcos legislativos y definiciones imposibilitan su agregación y evidencia descoordinación entre las cuatro naciones. En Inglaterra el *Department for Communities and Local Government* dispone de tres estadísticas oficiales relacionadas con las personas sin hogar. En primer lugar, están las relacionadas con la prevención del sinhogarismo (*Homelessness prevention and relief*); en segundo lugar, las del sinhogarismo legalmente reconocido (*Statutory homelessness*); y finalmente las del sinhogarismo estrictamente de calle (*Rough sleeping*). Las estadísticas relacionadas con el sinhogarismo legalmente reconocido son trimestrales y las otras dos de carácter anual. En Escocia el *National Statistics* publica anualmente las estadísticas relacionadas con el desarrollo de la legislación sobre sinhogarismo (*Operation of the Homeless Persons Legislation in Scotland*) que incluye el sinhogarismo legalmente reconocido, el sinhogarismo de calle, las listas de espera a la vivienda social, las personas que repiten una solicitud de sinhogarismo o las relacionadas con los servicios de prevención del sinhogarismo. Específicamente también con carácter anual presenta las estadísticas relacionadas con la introducción del enfoque de prevención (*Housing Options - PREVENT1*) y trimestralmente la evolución de las solicitudes de sinhogarismo y provisión de alojamiento temporal (*Homelessness in Scotland*). En España el Instituto Nacional de Estadística empezó a realizar las Encuestas de Personas Sin Hogar – Centros en el año 2002 y se incluyeron con carácter bianual en el Plan Nacional Estadístico el año 2006. Estos datos proporcionan información sobre la oferta de servicios de los centros de atención y sus usuarios. Excepcionalmente el INE ha realizado dos encuestas en los años 2005 y 2012 para conocer las condiciones de vida de las personas sin hogar. La información proporcionada por el INE ha servido de referencia, pero no para monitorear las políticas públicas desarrolladas.

### 10.1.5 ¿Presupuestos suficientes?

La comparación de las dotaciones presupuestarias de las políticas sobre el sinhogarismo es un ejercicio complejo que supera el objetivo de esta investigación. La diferente conceptualización de la problemática en cada estudio de caso dificulta realizar evaluaciones consistentes, pero además el origen de los datos se encuentra disperso y las metodologías de asignación de costes a los diferentes proyectos no están estandarizadas. Cada país considera diferentes conceptos en los presupuestos de las políticas sinhogarismo como la inclusión o no de los presupuestos de áreas de

vivienda, salud, justicia o servicios sociales. Cuando se consideran las estructuras administrativas de los Estados a nivel nacional se multiplica esta confusión en la recogida de datos económicos de los diferentes niveles administrativos. Si además participan las entidades sociales en el desarrollo de la política de sinhogarismo aumenta la complejidad de este ejercicio. La definición de qué costes salariales incluir y qué parte de las infraestructuras hay que contabilizar son ejemplos prácticos de ello. En el caso de la financiación de estrategias nacionales, la comparación tiene las mismas dificultades, pero ciertamente cada una de ellas tiene acotado un presupuesto determinado al que podemos hacer referencia. España es la excepción. La recién aprobada Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar española no lleva un presupuesto asociado. En Alemania no existe una política coordinada a nivel nacional sobre sinhogarismo, pero la Renania del Norte-Westfalia destinó 1.12 millones de euros anuales a la financiación del Plan de Acción basado en fomentar experiencias piloto a nivel municipal en la prevención de los desahucios o el intercambio de experiencias sobre proyectos de sinhogarismo entre municipios y su evaluación. En Finlandia se destinaron aproximadamente cerca de 200 millones de euros para el desarrollo de la estrategia *PAAVO I*. De esta cantidad el Estado aportó 170 millones de euros en el periodo 2008-2011. Los municipios aportaron 10.3 millones de euros y la Asociación de Máquinas Tragaperras (RAY) cerca de 20.5 millones de euros. De las aportaciones del Estado, el ARA destinó 80 millones de euros en subvencionar inversiones relacionadas con viviendas y equipamientos para personas sin hogar cronificadas. El Ministerio de Asuntos Sociales y Salud financió con 10.3 millones de euros la creación de 205 empleos de personal profesional especializado en servicios de apoyo a personas sin hogar. La aportación de la RAY se dirigió a financiar la adquisición y el desarrollo de proyectos de viviendas con servicios de apoyo. En el Reino Unido cada nación tiene su propia estrategia sobre sinhogarismo, aunque existen elementos comunes en el desarrollo de servicios. En Inglaterra se destinaron 400 millones de libras esterlinas a las estrategias de prevención del sinhogarismo entre 2011 y 2014. Además, en el mismo periodo, el DCLG destinó 20 millones de libras esterlinas a financiar la estrategia específica para personas sin hogar en situación de calle (*Vision to end rough sleeping: No Second Night Out nationwide*) mediante la creación de un fondo llamado *Homelessness Transition Fund* cuya administración recae sobre la organización *Homeless Link* y que se distribuye entre diferentes organizaciones sin ánimo de lucro de apoyo a las personas en situación de calle. En el caso escocés es más complejo asociar un presupuesto dado que se basa en el desarrollo legislativo sobre sinhogarismo e involucra a numerosas áreas.

A pesar de la dotación presupuestaria de cada una de las estrategias, en todos los países se han aplicado medidas de restricciones presupuestarias que han afectado a los servicios de personas sin hogar o a los sistemas de vivienda. Por ejemplo, en España los Planes de Acción para la Inclusión Social estipulaban una partida presupuestaria para proyectos de ayuda a personas sin hogar que en el periodo 2008 – 2010 se presupuestó en torno a 35 millones de euros anuales. En el periodo 2013 – 2016 fue de 21 millones anuales. En el caso de Inglaterra, los informes de monitoreo (Fitzpatrick et al, 2015) muestran que se ha producido una cierta reducción del apoyo económico a las medidas para personas sin hogar que se han reducido un 26% entre tres años. Esto se ha combinado con importantes recortes presupuestarios mediante las reformas del sistema de bienestar (*Welfare Reform Act 2012*) y el cambio en la estructura competencial (*Localism Act 2011*) que han implicado un aumento de la presión sobre los servicios de personas sin hogar a nivel local. Por ejemplo, las reformas de las ayudas de vivienda como la *Local Housing Allowance* o la *Shared Accommodation Rate* han implicado mayores dificultades para alojar a personas sin hogar o con bajos ingresos en el mercado privado de alquiler. Estas ayudas relacionadas con el sistema de bienestar de vivienda se han reducido un 46% en cinco años. Pero además los informes de monitoreo ponen de relieve que la finalización de la protección de los presupuestos de los programas de *Supporting People* que obligaban a las administraciones locales a gastarlos en proyectos concretos han dejado de estar protegidos y cada municipio puede utilizarlos en base a sus propios criterios. En el caso alemán la financiación para los servicios de personas sin hogar está legalmente asegurada, pero las ayudas tramitadas en los servicios de empleo (*Job Center*) para el mantenimiento de las personas, se vieron afectadas por una reducción de un 30% por parte del Estado mediante diferentes reformas, aunque están siendo revisadas (FEANTSA, 2012). En el caso de las ayudas de vivienda, los precios máximos que no deben superar las viviendas alquiladas para poder recibir esta ayuda, eran demasiado bajos en relación a la tendencia alcista de los precios en el mercado de vivienda de alquiler, lo que las hacía inoperativas. En Finlandia los recortes presupuestarios no han afectado directamente a los servicios de personas sin hogar y la estrategia nacional *PAAVO I y II*, pero en el 2015 el nuevo Gobierno ha iniciado importantes recortes presupuestarios en el Gasto Social y Salud, que afectan indirectamente a los servicios de apoyo relacionados con la provisión de viviendas a personas sin hogar.

### 10.1.6 ¿Contemplan la prevención del sinhogarismo?

En Alemania no hay una estrategia nacional, pero sí que las diferentes políticas de sinhogarismo en los Lander están fuertemente orientadas hacia la prevención. En 1994 el Código Social recogió como deberes de los municipios la provisión de asistencia en casos de riesgo de pérdida de vivienda por impago de deudas en la renta de alquiler. El establecimiento por ley de la intervención temprana y proactiva de los municipios en estos casos, se tradujo en una reorganización de diferentes áreas municipales, como la creación servicios de prevención y su coordinación con los servicios de atención a personas sin hogar. La provisión de servicios de apoyo en la vivienda a personas en riesgo de perderla o a personas que habían estado en situación de sin hogar y que han sido realojadas en viviendas, es un enfoque predominante en muchos municipios alemanes. El Plan de Acción del Lander de la Renania del Norte-Westfalia ha permitido extender y profundizar estos servicios en la mayoría de sus municipios.

La prevención del sinhogarismo es un elemento central en todos los territorios del Reino Unido. En Inglaterra la *Homelessness Act 2002* estableció por ley que las administraciones locales debían desarrollar estrategias de prevención del sinhogarismo y desde el gobierno central se promovió el enfoque "*Housing Options*". El actual Gobierno de Coalición Liberal Conservadora ha impulsado la prevención del sinhogarismo en diferentes áreas como la salud mental, drogadicciones, prisiones e instituciones hospitalarias, de adolescentes y militares. Así se han puesto en marcha programas específicos para promocionar una buena salud mental y una intervención temprana; programas de rehabilitación y recuperación de drogas y alcohol, de mejora del acceso a la vivienda a ex reclusos en el mercado privado de alquiler, servicios de asesoramiento en vivienda y planificación económica. La estrategia *No Second Night Out* va orientada específicamente a la prevención del sinhogarismo en situación de calle y evitar episodios de repetición, mediante la provisión de servicios adecuados donde las transiciones entre las diferentes formas de alojamiento son un riesgo para acabar en la calle, como la identificación de aquellos presos que al cumplir condena no tengan un lugar donde ir, las personas sin hogar en situación de calle que al estar ingresadas por crisis de salud no vuelvan a ella, la promoción del trabajo para jóvenes sin hogar o la provisión de alojamiento más adaptado a las necesidades de los militares durante y después del servicio

A partir del año 2010, Escocia promovió el enfoque de prevención del sinhogarismo basado en el sistema *Housing Options* desarrollado en Inglaterra y que establece entrevistas para detectar las necesidades de vivienda de las personas sin hogar. Escocia ha implementado diferentes medidas de intervención temprana en casos de desahucios y medidas de apoyo a personas que salen de prisión o instituciones y no disponen de un lugar donde ir. Pero también la legislación escocesa contempla la atención para prevenir la repetición de episodios de sinhogarismo, lo que supone facilitar el rápido acceso de una persona sin hogar en situación de calle a una vivienda social con servicios de apoyo por ley y según la necesidad.

En Finlandia no existe una tradición de prevención del sinhogarismo como en Alemania o Reino Unido, pero es un eje importante de las estrategias finlandesas *PAAVO I* y *II*. Las personas que salen de prisión o una institución sin un alojamiento donde ir, han sido contempladas como un grupo prioritario en las estrategias. Además, el número de servicios de asesoramiento y orientación de vivienda se han incrementado y se creó una ayuda especial para el mantenimiento de la tenencia de la vivienda.

En España la prevención del sinhogarismo esta escasamente desarrollada. No hay políticas públicas ni intervenciones específicas para personas que vayan a salir de prisión o de una institución y no tengan un lugar donde ir. En Cataluña existe alguna experiencia puntual de entidades sociales o un protocolo entre Salud y Servicios Sociales, pero no incluye al Departamento de Vivienda. En España la prevención de la pérdida de vivienda no dispone de una intervención temprana y una actitud proactiva de la administración. Existen algunas excepciones para el caso de desahucios como el protocolo de coordinación entre Juzgados y las áreas de Servicios Sociales y Vivienda en la ciudad de Barcelona, pero no hay ninguna coordinación entre los Ministerios en este sentido y tampoco está explicitado en la legislación como en el caso alemán. En el caso particular de las ejecuciones hipotecarias, el Gobierno ha gestionado la problemática más como un problema económico, que, como un problema social, implementando de forma restrictiva, y lenta, un Código de Buenas Prácticas, un Fondo Social de Viviendas y una moratoria de lanzamientos hipotecarios y facultando a las entidades financieras el análisis y capacidad de decisión sobre estos casos.

### 10.1.7 ¿Facilitan el acceso a la vivienda social?

Finlandia y Escocia son dos ejemplos claros cuando analizamos el acceso a la vivienda social a las personas sin hogar. La estrategia para la erradicación del sinhogarismo cronicado de Finlandia se basa en la creencia de que la vivienda es un derecho humano y el principio rector de la política de vivienda del Gobierno va orientada a facilitar el acceso a la vivienda a las personas más necesitadas garantizando el apoyo suficiente. En este sentido la estrategia contempla entre sus objetivos la reducción del sinhogarismo de larga duración mediante la eliminación progresiva de los albergues y alojamientos temporales, en virtud de un uso más eficiente del parque de vivienda social de alquiler. Finlandia está implementando el enfoque *Housing First* a nivel nacional mediante sus formas diferentes: *Pathways Housing First (PHF)*, *Communal Housing First (CHF)* y *Housing First Light (HFL)*. Todas ellas ofrecen la provisión de vivienda independiente con seguridad en la tenencia de forma inmediata. Si bien en el primer caso *PHF* ofrece servicios intensivos de apoyo de salud y rehabilitación para personas sin hogar y la provisión inmediata de viviendas sociales en alquiler, en el *HFL* la provisión de servicios de apoyo se realiza con una intensidad más baja y en viviendas dispersadas por la ciudad. En el *CHF* se ofrece en apartamentos individuales o habitaciones con cocina y baño individual, en edificios específicos para personas sin hogar y con servicios de apoyo de forma permanente y estable. Los contratos de alquiler en Finlandia permiten una tenencia permanente porque no tienen un plazo especificado de finalización siempre que se cumplan las obligaciones contractuales.

Escocia es la referencia en el abordaje del sinhogarismo desde un enfoque de derechos humanos al reconocer en la *Homeless etc (Scotland) Act 2003* el acceso de las personas en situación “involuntaria” de sin hogar a un alojamiento permanente. Es decir, la legislación eliminó de forma gradual hasta el 31 de diciembre de 2012 la “necesidad prioritaria” como criterio para acceder a un alojamiento estable y suavizó los criterios de “intencionalidad” y “vinculación local” en Escocia. En estos años los alojamientos permanentes eran aquellas viviendas que disponían de contratos de arrendamiento con una duración ilimitada, de rentas asequibles y con una fuerte protección de los derechos de los inquilinos (*Scottish Secure Tenancies*) y que eran utilizados por la gran mayoría de las administraciones locales y proveedores de vivienda social. Ciertamente con los años y especialmente desde 2010, mediante normativa secundaria, el concepto de “alojamiento permanente” se ha transformado en

“alojamiento estable” incluyendo la posibilidad de realizar contratos de corta duración (*Short Scottish Secure Tenancies*) y la posibilidad de provisión por parte del mercado privado de alquiler. Pero en la práctica la resolución de las situaciones de sinhogarismo involuntario derivadas del marco legislativo que establece como deber de las administraciones locales la provisión de un alojamiento estable se ejecuta mediante la provisión de una vivienda de alquiler social por parte de las administraciones locales o *Registered Social Landlord*. Si bien es cierto, que el papel de estas últimas está ganando un peso importante en la provisión de viviendas sociales definitivas a personas sin hogar y la solución vía sector privado de alquiler se ha mantenido estable en niveles muy moderados.

En Inglaterra las políticas de sinhogarismo también tienen una fuerte base legislativa, aunque a diferencia de Escocia, mantienen los criterios de necesidad prioritaria y no ha existido una aproximación y una capacidad de facilitar un acceso rápido a la vivienda social para las personas sin hogar. En Inglaterra la *Housing Act 1996*, la *Homelessness Act 2002* y la (*Priority Need for Accommodation*) (*England*) *Order 2002*, son la base legislativa que establece los deberes para las administraciones locales entre los que destaca la obligación de proveer un alojamiento para las personas sin hogar que cumplan los requisitos de elegibilidad, necesidad prioritaria, involuntariedad y conexión local. En Inglaterra las diferentes estrategias reconocen la necesidad de ofrecer un alojamiento estable como factor clave para hacer frente al sinhogarismo y salir de las situaciones de calle, pero en la práctica la respuesta inmediata de las administraciones locales son mayoritariamente alojamientos temporales en el sector privado de alquiler y *Bed and Breakfast*, en detrimento del rol de las viviendas sociales propiedad de administraciones locales y *Housing Associations*. La modificación de la legislación de sinhogarismo inglesa mediante la *Localism Act 2011* permite que las administraciones locales resuelvan su obligación principal de alojar de forma estable a las personas sin hogar legalmente reconocidas mediante la provisión, sin consentimiento de las personas, de viviendas en el mercado privado de alquiler con contratos asegurados de corta duración (*Assured Shorthold Tenancies*), entre 6 y 12 meses. Este cambio en la normativa ha supuesto que la finalización de los contratos de alquiler (y no los desahucios) sea por primera vez en 2014/2015, el principal motivo esgrimido por las personas sin hogar al responder sobre cuál fue la razón para abandonar su último alojamiento estable y presentar una solicitud bajo la normativa de sinhogarismo. Este hecho combinado con los recortes presupuestarios en las ayudas de vivienda y otras medidas de reforma del sistema de bienestar están dificultando el

acceso a soluciones de vivienda a largo plazo para personas que experimentan o se encuentran en riesgo de iniciar situaciones de sinhogarismo.

En relación al papel de la vivienda en las políticas de sinhogarismo en Alemania, se puede afirmar que desde 1984 la República Federal contempla como principio legal las soluciones de vivienda permanente como respuesta al sinhogarismo, entendido como situaciones de “emergencia de vivienda”. A pesar de ello el enfoque de escalera sigue siendo predominante en muchos municipios alemanes sin proporcionar un acceso inmediato o rápido a la vivienda a las personas sin hogar. Hay que señalar que muchos albergues en Alemania no son temporales en el sentido de que las familias o personas pueden alojarse durante años. A mediados de los años noventa se realizaron intensos programas de rehabilitación de albergues para convertirlos en viviendas permanentes. Según la organización de entidades sin ánimo de lucro proveedoras de servicios para personas sin hogar de Alemania (*BAG W*), el 75% de las entidades sociales utilizan la vivienda y los servicios de apoyo en esta, como elemento principal de intervención para la resolución de la problemática y el resto reproducen la intervención institucional del enfoque de escalera. Los municipios suelen disponer de albergues y viviendas de emergencia, alojamientos con servicios de apoyo generales en la vivienda, alojamientos con servicios de apoyo especializados para grupos concretos, alojamientos permanentes con servicios de apoyo en la vivienda, alojamientos con servicios de apoyo flexibles y viviendas independientes de propiedad municipal o viviendas asequibles municipales. La *BAG W* informa que aproximadamente la mitad de los usuarios de sus entidades sociales recibían servicios de apoyo en la vivienda y que estas eran viviendas estables y los usuarios eran inquilinos con derechos ya que en Alemania los contratos de arrendamiento no especifican un plazo de finalización siempre que se cumplan los pactos contractuales. En este sentido la vivienda social de propiedad municipal cada vez ha sido más residual y el mercado de alquiler con controles de rentas y amplios derechos para los inquilinos ha jugado un papel importante para el alojamiento de personas sin hogar con servicios de apoyo.

En España la Estrategia Nacional Integral para Personas Sin hogar contempla que las políticas de sinhogarismo estén centradas en la vivienda y promuevan su prevención. Pero esta Estrategia no ha sido desarrollada y los recursos residenciales para personas sin hogar contemplados en el Catálogo de Servicios Sociales solo recogen respuestas residenciales temporales. Los Planes de Vivienda Estatal tampoco contemplan figuras residenciales para personas sin hogar, excepto en el periodo 2009-

2012 con la figura de Alojamientos Protegidos cuya implementación fue muy escasa. Existe un cuestionamiento fuertemente extendido entre el funcionariado sobre la provisión de viviendas o servicios residenciales permanentes a personas sin hogar. En España el enfoque de escalera es el predominante a nivel nacional, pero además no está suficientemente desarrollado como demuestra que el número de plazas ofrecidas mediante la red de asistencia es inferior al número de personas sin hogar según datos oficiales. Solo algunas Comunidades Autónomas y entidades sociales desarrollan programas centrados en la vivienda que permiten cierta estabilidad a las personas atendidas. La Red de Viviendas de Inclusión de Cataluña permite a muchas entidades sociales recibir financiación por cada vivienda tutelada que ponían al servicio de colectivos vulnerables y aunque se considera con carácter temporal, las personas pueden permanecer años en la vivienda. Para recibir la financiación pública, las viviendas debían de ser de propiedad de las entidades sociales o estas la debían alquilar directamente en el mercado privado de alquiler. En todo caso los inquilinos no podían ser titulares del contrato, sino que debía ser la misma entidad. También hay experiencias de entidades sociales que intermediaban entre propietarios particulares y colectivos vulnerables para facilitar el acceso a una vivienda de alquiler a precios inferiores del mercado a cambio de ciertas garantías de cobro a la propiedad. El modelo *Housing First* tiene una escasa implementación en España. El Ministerio de Salud, Servicios Sociales e Igualdad ha financiado una experiencia piloto en tres ciudades y el Ayuntamiento de Barcelona es el primero en fomentar este modelo orientado a personas sin hogar con problemas de drogadicciones, salud mental o discapacidad. El desarrollo en España del modelo *Housing First* está siendo planteado como un servicio más a las personas sin hogar y sin ninguna intención de eliminar las plazas en albergues a diferencia del caso finlandés.

## 10.2 Contratación de la Hipótesis 2

Los apartados anteriores, nos muestran que los países que han desarrollado servicios de prevención del sinhogarismo y han facilitado el acceso a la vivienda social con servicios de apoyo han reducido los niveles de sinhogarismo en los últimos diez años de forma estable y consistente.

**Tabla 18: Niveles de sinhogarismo y estrategias basadas en la prevención y el acceso a la vivienda social en los 4 países**

País	Nivel proximidad definiciones sinhogarismo con ETHOS	Nivel proximidad definición Vivienda Social FEANTSA	Porcentaje Vivienda Social 2013	Nivel desarrollo Prevención	Nivel acceso Vivienda Social PSH	Más o menos sinhogarismo que hace 10 años
Finlandia	Alto	Alto	14%	Medio	Alto	Menos
Alemania	Alto	Alto	4,2%	Alto	Bajo	Menos
Reino Unido	Alto	Alto	18,2%	Alto	Medio	Menos
España	Bajo	Alto	2,4%	Bajo	Bajo	Más

**Fuente: Elaboración propia**

Finlandia define el sinhogarismo y la vivienda social con un alto nivel de proximidad a las propuestas realizadas por la FEANTSA y dispone de un parque de vivienda social amplio. Finlandia ha facilitado de forma intensiva el acceso a la vivienda social y a unidades de vivienda con servicios de apoyo a las personas sin hogar mediante el enfoque *Housing First* como política nacional. Además, contempla de forma incipiente el desarrollo de los servicios de prevención del sinhogarismo. Finlandia y Escocia implementan sus estrategias o políticas para abordar el sinhogarismo basándose en la prevención y la vivienda social, donde el acceso inmediato a la vivienda con apoyo es el centro de la intervención.

Alemania y Reino Unido han reducido los niveles de sinhogarismo sobretudo en base a la introducción de los servicios de prevención del sinhogarismo, pero no al fomento del acceso a la vivienda para las personas sin hogar. Inglaterra y Alemania implementan sus estrategias o políticas para abordar el sinhogarismo basándose en la prevención. En ambos países el acceso a la vivienda social con apoyo está extendido, y aún más extendida está la red de albergues. En el Reino Unido el acceso de las personas sin hogar a la vivienda social está contemplado por ley, pero en los últimos años se ha redefinido el sistema de alojamiento potenciando el mercado de alquiler privado como solución principal. Además, las reducciones de los niveles de sinhogarismo mediante la introducción del enfoque preventivo *Housing Options*, en el Reino Unido, especialmente en Inglaterra, no han eliminado las causas subyacentes del sinhogarismo, sino que ha reducido el número de solicitudes. En Alemania los servicios de prevención del sinhogarismo y un amplio mercado de alquiler privado que

protege los derechos de los inquilinos ha sido uno de los principales elementos de la reducción de los niveles de sinhogarismo.

El caso de España la evidencia muestra una escasa implementación de políticas centradas en la prevención del sinhogarismo y en el acceso de las personas sin hogar a la vivienda social, pero, además, la red de asistencia tampoco se ha desarrollado plenamente.

En conclusión, la discusión realizada en los apartados anteriores de este Capítulo 10, muestran que los países que han desarrollado servicios de prevención del sinhogarismo y han facilitado el acceso a la vivienda social con servicios de apoyo, han reducido los niveles de sinhogarismo en los últimos diez años de forma estable, consistente y en mayor medida que los países que no lo han hecho. En consecuencia, la Hipótesis 2 ha sido aceptada y los países que han facilitado soluciones residenciales basadas en un acceso rápido a una vivienda social, una tenencia estable, asequible, adecuada y con servicios de apoyo para las personas sin hogar han conseguido reducir los niveles de sinhogarismo en mayor medida que los países que han ofrecido principalmente soluciones de emergencia y temporales.

### **10.3 Obstáculos para el acceso de las personas sin hogar a la vivienda social**

En el apartado anterior hemos demostrado que los países que han facilitado el acceso a una vivienda social de las personas sin hogar han conseguido reducir los niveles de sinhogarismo en mayor medida que los países que no lo han hecho. A pesar de ello a partir de la información desarrollada hemos detectado que siguen existiendo en todos los países obstáculos para el acceso de las personas sin hogar a una vivienda social.

Este apartado describe los obstáculos localizados para el acceso de las personas sin hogar a una vivienda social en los cuatro países estudiados. Los obstáculos son de diversa índole y, para facilitar su análisis y comprensión, los hemos agrupado en:

- *Obstáculos estructurales:* son aquellos obstáculos que tienen que ver con la concepción de la problemática del sinhogarismo y la política de vivienda social o los prejuicios relacionados con la pobreza. En este sentido, hemos detectado la concepción de la atención al sinhogarismo desde un enfoque de escalera, la escasez de vivienda social o la situación administrativa de las personas.

- *Obstáculos institucionales:* son aquellos obstáculos relacionados con los requisitos y criterios de acceso o asignación de una vivienda social, utilizados para seleccionar la población objetivo a quién va dirigida la política. En este sentido, hemos detectado que el empadronamiento, la conexión local, figurar en un registro de morosos por deudas de alquiler, los ingresos o la interpretación de las leyes de urbanismo sobre mixticidad social.
- *Obstáculos relacionales:* son aquellos obstáculos relacionados con la convivencia y las conductas entre personas sin hogar y la comunidad, como por ejemplo los basados en el comportamiento antisocial.
- *Obstáculos individuales:* son aquellos obstáculos relacionados con las condiciones de vida de las personas sin hogar como por ejemplo los problemas de salud, toxicomanías... que dificultan la vinculación con los recursos.

Para concretar las respuestas de las personas entrevistadas definimos un caso tipo y sobre el que las personas entrevistadas debían explicar qué posibilidades de acceso a una vivienda social tenía en su país respectivo. El caso tipo respondía a la situación de:

- *Una persona sin hogar, sola, hombre, mayor de 40 años, en situación de calle y sin trabajo desde hace años, con altas necesidades de apoyo social asociadas a problemas de drogas, alcohol, o salud mental.*

La siguiente tabla realiza una síntesis de los obstáculos detectados en cada uno de los países estudiados y en relación a la situación definida por el caso tipo, donde un Si afirma que es un obstáculo, un No significa que no lo es y Parcial quiere decir que necesita clarificación porque depende del caso.

**Tabla 19: Obstáculos para el acceso a una vivienda social de las personas sin hogar definidas en el caso tipo en los 4 países**

<b>OBSTÁCULOS PARA PERSONAS SIN HOGAR EN SITUACIÓN DE CALLE (CASO TIPO)</b>		<b>REINO UNIDO</b>	<b>FINLANDIA</b>	<b>ALEMANIA</b>	<b>ESPAÑA</b>
<b>ESTRUCTURALES</b>	<b>Enfoque de Escalera</b>	Parcial	No	Si	Si
	<b>Escasez de vivienda social</b>	Si	No	Si	Si
	<b>Situación administrativa</b>	Si	Si	Si	Si
<b>INSTITUCIONALES</b>	<b>Conexión local</b>	Si	No	No	Si
	<b>Límites de ingresos</b>	Si	No	Si	Si
	<b>Registros de morosos deudas de alquiler</b>	Si	No	Si	No
	<b>Estar ya en un recurso residencial</b>	Parcial	No	Parcial	Parcial
<b>RELACIONALES</b>	<b>Comportamiento antisocial</b>	Si	No	Si	Parcial
	<b>Mixticidad Social</b>	Si	No	Si	No
<b>INDIVIDUALES</b>	<b>Problemas de adicciones o salud mental de la persona</b>	Si	No	Si	Si

**Fuente: Elaboración propia**

La tabla anterior muestra como Finlandia es el país que responde con menos obstáculos frente al caso tipo. El hecho de que el caso tipo coincida con un perfil de persona sin hogar cronificada, lo convierte en población objetivo de sus estrategias nacionales *PAAVO I* y *PAAVO II* y por lo tanto tiene acceso directo y en el menor tiempo posible a una vivienda social o a unidades de vivienda con servicios de apoyo. Para el resto de países el caso tipo presentaría problemas para acceder a una vivienda social. En el Reino Unido habría que matizar que, en Escocia, el caso tipo sería una situación cubierta bajo la legislación de sinhogarismo para acceder a una vivienda social con servicios de apoyo. El predominio del enfoque de escalera impide el acceso de personas sin hogar a una vivienda social de forma directa en Alemania, España e Inglaterra. En el caso de España, no existe un consenso en torno a la

estabilidad del recurso al que deben acceder las personas sin hogar en situación de calle y se opera bajo una mentalidad de *Treatment First*, ya que el Catálogo de Servicios Sociales solo recoge recursos temporales para personas sin hogar y la escasez de vivienda social convierte en un privilegio este acceso frente a otros grupos vulnerables. M<sup>a</sup> Dolores Ruiz Bautista, Subdirectora General de Programas Sociales reconoce esta discusión en el sí de la administración española:

*“Hay un debate sobre la permanencia de la vivienda para personas sin hogar. La primera vez que se presentó el tema del Housing First, (...) Pero ¿cómo que le das una vivienda hasta que se insiera? ¿Pero cuánto tiempo? ¿Hasta cuándo? ¿Esto es sostenible? Nosotros queremos verlo como un recurso más, que además se ha visto como en otros países funciona, y que, aunque en el primer momento no lo parezca, es hasta incluso más barato, porque se ve que se reducen mucho los recursos de apoyo que necesitan las personas. Pero claro, no todo el mundo es susceptible de entrar en este recurso. Así que es un recurso más, y no te puedes olvidar del resto de recursos que tienes, y seguir mejorándolos, que los albergues estén mejor, que tengan más intimidad...”*

Esto es consistente con la evolución de los niveles de sinhogarismo cronificado en cada país. En Finlandia la población sin hogar de larga duración o cronificada, se redujo en más de 1.000 personas entre los años 2008 y 2014 (un 32%) como resultado de las estrategias *PAAVO I* y *PAAVO II*. En Escocia, la *Housing (Scotland) Act 2001* y la *Homelessness (Scotland) Act 2003* expandieron los derechos de las personas sin hogar en situación de calle que introdujeron nuevas obligaciones para las administraciones locales. Beth Watts, investigadora de la Heriot-Watt University apuntaba que

*“El modelo escocés funciona muy bien, pero para ciertos grupos sin hogar. Las personas sin hogar que sufren enfermedades de salud mental o gente que rechaza el contacto con la administración por haber tenido malas experiencias previas, quedan fuera del sistema.”*

En Escocia el número de personas sin hogar en situación de calle se redujo en más de 1.000 personas (un 49%) entre 2009/2010 y 2014/2015. El número de personas sin hogar en situación de calle y de larga duración también se redujo de forma importante entre 2009 y 2012, pero en los años 2013 y 2014 ha habido un ligero aumento de treinta y cinco personas. No es el caso de Inglaterra que en el 2014/2015 se

encontraron 7.581 personas durmiendo en las calles de Londres, lo que representa un aumento del 16% comparado con el año anterior. En Inglaterra la entrada de nuevos casos, las personas que retornar a la calle y las que llevan más de dos años en situación de calle han aumentado entre 2010 y 2014. En España entre 2005 y 2012 el número de personas sin hogar se incrementó en un 4,8%. Pero además la población que lleva más de tres años sin un alojamiento propio pasó de representar el 37,5% del total de personas sin hogar, en el año 2005, al 44,5%, en el año 2012. Esta evolución se ve reforzada por los incrementos de personas sin hogar en situación de calle, detectadas en los recuentos nocturnos de Barcelona, Madrid, Zaragoza, Bilbao o Donostia.

En todos los países, las personas entrevistadas para la investigación han citado la escasez de vivienda social como un problema para la atención a las necesidades residenciales de las personas sin hogar, pero en sentido diferente. En el caso de Alemania la escasez de vivienda social está reduciendo la capacidad de reacción de los municipios frente a las situaciones de pérdida inminente de vivienda y la necesidad de realojo inmediato por lo que se están debilitando las bases del sistema de prevención. Susanne Gerull de la Universidad Alice Salomon de Berlín explica como:

*“En los últimos años los municipios han vendido todas sus viviendas y están privatizando el mercado. Es difícil tirar atrás ahora y se están arrepintiendo.” (...) “En Berlín están intentando reactivar la vivienda social, pero es muy débil. Se han dado cuenta que la necesitan y ahora van muy tarde.”*

En Finlandia, el acceso a la vivienda social o a unidades de vivienda con servicios de apoyo para las personas sin hogar cronificadas es totalmente prioritario. Esto proporciona disponibilidad y acceso prioritario a los recursos residenciales necesarios para el caso tipo. Las personas entrevistadas han puesto de relieve que el resto de categorías de personas sin hogar y una parte importante de la población, se ve afectada por la incapacidad del Gobierno de ofrecer suficiente vivienda social asequible, en especial en el Área Metropolitana de Helsinki. Juha Kaakinen, director de la Y-Foundation, entidad proveedora de vivienda social señala que:

*“Los problemas más importantes para acceder a vivienda social es que en los años recientes en muchos municipios han construido vivienda social, pero con una orientación fuerte hacia el mercado y los directores de estas empresas seleccionan a inquilinos que no supongan importantes problemas para el pago de las rentas de*

*alquiler y han olvidado la función social de la vivienda social.” (...) “No hay suficiente vivienda social, pero no solo para los grupos de más vulnerables, sino que tampoco hay suficiente vivienda social para capas de población con ciertos ingresos.” (...) “En algunas zonas la vivienda social es demasiado cara.”*

En el Reino Unido el mercado privado de alquiler se ha convertido en una puerta giratoria porque por un lado es el primer instrumento para el cumplimiento de la obligación principal respecto a las personas sin hogar legalmente reconocidas y por otro lado, los contratos de duración mínima de 6 y 12 meses están suponiendo que su finalización sea la primera razón para presentar una solicitud bajo la ley de sinhogarismo. Por otro lado, en el Reino Unido el sistema de asignación de vivienda social es de carácter residual por lo que no resolvía las necesidades de vivienda de la población general, por lo que el Gobierno de Coalición Liberal – Conservadora está fomentando una nueva categoría más cara de vivienda social (*Affordable Rent*) y llegar así a una población con ingresos medios, olvidando a la población con menos recursos. Beth Watts, investigadora de la Heriot-Watt University explica:

*“En Inglaterra se ha introducido una nueva vivienda que no es social, es asequible (Affordable Rent). Tiene un precio inferior al mercado, pero todas las Housing Associations, se han puesto a producir esto en vez de vivienda social de verdad y cada vez hay menos vivienda para las personas pobres. La vivienda social esta desapareciendo.” (...) “En Inglaterra se esta afrontando la pregunta de: ¿Quién va alojar a los pobres? Este es realmente un tema importante. Las Housing Associations están introduciendo cada vez más flexibilidad sobre a quién alojar, por cuanto tiempo... y la vivienda social es cada vez menos asequible.”*

En España, la escasez de vivienda social es de carácter estructural ya que nunca ha existido un parque de vivienda social extenso y por lo tanto se acumulan todas las problemáticas presentadas para los otros países. Joan Batlle, director de Programas Sociales de Vivienda lo resume:

*“Bueno, parece obvio, pero el primer obstáculo es que no hay producto. No hay vivienda social.”*

El problema de la gestión de la vivienda social, también esta presente en España. No hay operadores con larga tradición y de forma extendida por todo el país como la *Y-Foundation* en Finlandia, las *Housing Associations* o *Registered Social Landlords* en el

Reino Unido o en Alemania las empresas con el estatus de sin ánimo de lucro (*Der Status der Gemeinnützigkeit wird im Wohnungsgemeinnützigkeits-Gesetz*). Sergio Nasarre, Catedrático en Derecho Civil de la Universidad Rovira y Virgili apunta que:

*“En España no hay vivienda social. En eso estamos de acuerdo. Pero si no hay vivienda social es por los problemas de gestión de la vivienda social. La gestión de la vivienda social es complicada y cara. Creo que los partenariados público-privado pueden ayudar a que eso funcione. Las tenencias intermedias también. No todo debe ser alquiler. Las tenencias intermedias pueden reducir costes de acceso y costes de gestión.”*

En los cuatro países estudiados hay actualmente un fuerte déficit de vivienda asequible que el mercado de la vivienda no satisface. Un aumento del parque de vivienda social en Alemania y Reino Unido es poco probable porque ambos países, de forma mayoritaria, políticamente, han abandonado la idea sobre la necesidad de su existencia y, en cualquier caso, en la situación post-crisis inmobiliaria, y los recortes presupuestarios, no ofrecen un escenario diferente para los próximos años.

Se ha detectado que ya no solo existe un problema cuantitativo de escasez de vivienda social, sino que además en todos los países se dan situaciones de que la oferta de vivienda social no se adapta a las necesidades de la demanda. En Finlandia, España, Reino Unido y, menor medida, en Alemania, existe la percepción de que la vivienda social es cara. En muchas ocasiones se han construido bajo estándares de calidad altos en lugares de baja demanda y el resultado es un precio de la vivienda social por encima del mercado local de vivienda. En el Reino Unido, particularmente en Inglaterra, existe una escasez de viviendas para personas sin hogar solas y para familias numerosas, lo que supone una discriminación indirecta, a unos por su condición social y a otros porque afecta a ciertas minorías culturales y étnicas con tasas de natalidad más elevadas. En Alemania, el sistema de atención a familias sin hogar está totalmente orientado a conseguir viviendas permanentes, pero para personas sin hogar solas tampoco hay viviendas pequeñas y unipersonales, estas son totalmente insuficientes y difícilmente cubren la demanda. En Finlandia desde los años noventa y los posteriores programas y estrategias de reducción del sinhogarismo se construyeron viviendas sociales pequeñas y se transformaron albergues en unidades de vivienda con servicios de apoyo adaptadas para personas solas. En España, la Defensora del Pueblo evidenció en un estudio sobre vivienda protegida vacía en el

2013 había al menos 10.179 viviendas en condiciones para ser habitadas de inmediato.

En resumen, las personas entrevistadas en los diferentes países muestran un posicionamiento consensuado de que: o bien se debe regular el mercado privado de alquiler de tal manera que permita ofrecer estabilidad a los grupos más vulnerables, o bien debe existir mayor presencia de vivienda social en los parques de vivienda, o bien se deben desarrollar nuevas formas de tenencia intermedia o nuevas formas jurídicas que redefinan el concepto de vivienda social para ofrecer una duración estable (seguridad), unos costes asequibles (accesibilidad) y una buena ubicación y calidad de vivienda (adecuación y habitabilidad).

Es importante destacar como obstáculo estructural, la situación administrativa de las personas. Las personas inmigrantes en situación administrativa irregular o sin residencia permanente tendrían vetado el acceso a una vivienda social en todos los países. Tanto en Finlandia como en Escocia, si el caso tipo se encontrara en situación administrativa irregular no podría acceder a una vivienda social. Solo las personas extranjeras con estatus de refugiado o que hubieran obtenido la nacionalidad del país podrían acceder a una vivienda social. Si bien es cierto, que existen “limbos” en la acción privada. Por ejemplo, en España se dan situaciones donde el titular de la vivienda es una entidad social que permite alojar a una persona o familia en situación administrativa irregular para poder empezar a trabajar el acompañamiento necesario en las diferentes dimensiones: idioma, formación, ocupación, residencial, administrativa... En cambio, en el caso inglés esta práctica podría llegar a ser un delito ya que en agosto de 2015 el Gobierno anunció modificaciones en la Ley de Inmigración, para sancionar a los propietarios que no efectúen las comprobaciones necesarias antes de alquilar su vivienda o no expulsen a los inmigrantes en situación administrativa irregular.

La escasez cuantitativa de vivienda social supone, en todos los países estudiados, el desarrollo de criterios selectivos para limitar la población destinataria. La vivienda social se asigna, en la mayoría de los casos, a unidades de convivencia con bajos ingresos y sin patrimonio (o patrimonio limitado) y que además se caractericen por ser personas con diversidad funcional, familias con menores de edad, familias monomarentales, personas mayores de 65 años o jóvenes. Pero en todos los países se ha identificado una tendencia hacia la residualización del parque de vivienda social y la contemplación en otras situaciones residenciales contempladas en la Tipología

ETHOS como personas sin hogar, mujeres víctimas de violencia machista, situaciones de desahucio o sobreocupación e infravivienda. Si bien en el caso del Reino Unido, dado que tradicionalmente su sistema de asignación ha sido residual, existe una tendencia en ampliar la vivienda social a colectivos con problemas económicos, pero no con problemas sociales. A pesar de ello en todos los países existen categorías de personas sin hogar que quedan excluidas de una vivienda social.

El perfil del caso tipo utilizado en la investigación hace referencia a las personas sin hogar en situación de calle, que no suelen formar parte de la población objetivo de la política de vivienda social. Tampoco se consideran prioritarias las personas que se encuentran en recursos residenciales como albergues de emergencia o viviendas de transición con servicios especializados, porque se considera que ya tienen un techo. Aunque en Finlandia al coincidir con el grupo objetivo de las estrategias nacionales, sí que tienen acceso prioritario. Vivir en situación de calle no es una condición suficiente para acceder a una vivienda social, incluso en Finlandia o Escocia que tienen una política o legislación relativamente amplia respecto a la cobertura de los derechos a la vivienda de las personas sin hogar, sino que se deben cumplir otros condicionantes de carácter institucional. En Finlandia, por ejemplo, el hecho de priorizar a las personas sin hogar en situación de calle de larga duración afecta directamente a los recursos para resolver las situaciones de sinhogarismo de personas que se alojan en la vivienda de familiares o amigos, que es la categoría principal de los niveles de sinhogarismo del país. Es decir, la presión de la prioridad política se traslada a las entidades proveedoras de vivienda social que, al tener recursos limitados, ven dificultada su capacidad de dar respuesta a otros tipos de necesidad de vivienda. Los sistemas de asignación de una vivienda social suelen ser reacios a alojar a personas que cumplan con las características planteadas en el caso tipo, porque lleva asociado dificultades en la gestión de la vivienda. Los principales obstáculos utilizados para el acceso de las personas sin hogar a una vivienda social son los límites mínimos o máximos de ingresos, la conexión local, la constancia en registros de morosos por deudas de alquiler o de mala conducta.

En todos los países se requiere que las personas sin hogar dispongan de unos ingresos para poder acceder a una vivienda social. Cuando se hace referencia al perfil de persona sin hogar definido en el caso tipo, se establecen situaciones económicas caracterizadas por unos ingresos procedentes de rentas mínimas o pensiones, o simplemente de ningún tipo de ingreso económico. En España las personas entrevistadas contemplan dichas realidades e identifican que definir unos ingresos

mínimos puede ser excluyente. En Alemania cualquier persona que quiera acceder a una vivienda social debe disponer del certificado emitido por la administración local (WBS), que es el único elemento de control público ya que para obtenerlo se debe demostrar que los ingresos no superan el límite de ingresos definido. Desde una óptica de los proveedores de vivienda social, las personas sin hogar cronificadas con altas necesidades de apoyo, representan un alto coste económico y poco margen de rendimiento para amortizar los préstamos con los que han pagado la construcción o compra de la vivienda.

En Inglaterra, la conexión local está siendo utilizada de tal manera que obstaculiza la presentación de una solicitud para acceder a una vivienda social. La acreditación actual de la conexión local se realiza mediante un contrato de trabajo o un vínculo familiar en el área (excepto para los miembros de las fuerzas armadas). En España para acceder a una vivienda social es obligatorio estar empadronado y sobre el empadronamiento y el acceso a recursos de salud y vivienda los municipios realizan interpretaciones más restrictivas o extensas, así para acceder a una vivienda protegida de alquiler pueden requerirse de uno a tres años de empadronamiento.

En Alemania, Reino Unido y Finlandia donde el sector del alquiler es importante el hecho de constar en un registro de morosidad por el impago de deudas y las conductas antisociales relacionadas con la vivienda son un importante obstáculo para el acceso a una vivienda social. Las personas entrevistadas afirmaron que existen reticencias respecto a ciertos grupos de personas por ser vistas como probables causantes de problemas y solo la existencia de acompañamiento o supervisión de una entidad social facilita su asignación, aunque no siempre lo garantiza.

En Finlandia y Alemania, la legislación urbanística que desarrolla criterios cohesión social y mixticidad, también es utilizada para evitar alojar a personas sin hogar en determinados barrios o comunidades, con la argumentación de prevenir la concentración de la pobreza o, simplemente, pagando por no hacerlo como sucede con proveedores de vivienda social en Alemania. En Finlandia, la planificación urbanística para prevenir la segregación y concentración de la pobreza establece una reserva del 20% para vivienda social. Hannah Dhalmann, de la gerencia de proyectos del ARA, en el Ministerio de Medio Ambiente de Finlandia reconoce que

*“Aquí se pagan muchos impuestos y muchos municipios no quieren construir vivienda social porque los pobres pagan menos impuestos. Es mejor tener población*

*con dinero que población pobre. Este el motivo real por el que los municipios no quieren construir más vivienda social.” (...) “El problema más importante es el balance social, (...) es el principal argumento para poner problemas para alojar a personas sin hogar.”*

En España estos procesos son menos transparentes y regulados. En el Reino Unido la vivienda social se asocia a zonas de altos niveles de desempleo, altos índices de delincuencia, comportamientos antisociales y viviendas en mal estado. En este sentido, las personas entrevistadas reflejaron la existencia de tensiones entre las leyes de vivienda o urbanismo y los objetivos de políticas de sinhogarismo. Por un lado, introducir personas sin hogar cronificadas con altas necesidades de apoyo en comunidades “normalizadas” puede generar conflictos allá donde no los había y que algunos vecinos acaben abandonando el barrio o el edificio y, por otro lado, introducir personas sin hogar cronificadas en barrios empobrecidos puede alterar la salida del proceso de sinhogarismo.

En conclusión, podemos determinar que la situación definida como caso tipo, sufre menos obstáculos en el acceso a una vivienda social en el país que ha sido definido como una prioridad. Por otro lado, podemos afirmar que la escasez de vivienda social hace que pertenecer a un grupo prioritario no sea garantía absoluta de acceder a una vivienda social en ningún país. En la práctica, priorizar entre diferentes grupos provoca que estos se encuentren en competencia permanente entre sí en el acceso a una vivienda social. La investigación ha demostrado que hay desigualdades en el acceso a la vivienda social que se basan en la concepción social dominante sobre la pobreza y el sinhogarismo. Este es un obstáculo erróneo ya que las personas sin hogar no son un colectivo homogéneo, sino que nos referimos a una situación residencial.

#### **10.4 La experiencia de las Personas Sin Hogar entrevistadas**

En este apartado se recogen las experiencias de las personas sin hogar entrevistadas para la investigación. La intención es evidenciar los obstáculos que se han encontrado para el acceso a una vivienda social en sus respectivos países.

El Realismo Crítico proporciona el marco de interrelación entre factores individuales, interpersonales y estructurales. La causalidad del sinhogarismo es compleja y no existe un único factor acelerador que sea "necesario" o "suficiente" para que un

proceso de sinhogarismo ocurra, sino que se trata de determinar las constelaciones de factores causales inter-relacionadas que son propensas a "explicar" el sinhogarismo en cada caso particular. El reto es identificar patrones comunes que se pueden explicar por la "naturaleza cualitativa".

En esta investigación se ha contactado, y establecido un vínculo, con 4 hombres, entre 50 y 72 años de edad, de nacionalidades británica (PSH – RU), finlandesa (PSH – FI), alemana (PSH – AL) y española (PSH – ES). Tres de ellos residen actualmente en Barcelona y uno en Glasgow. La condición para seleccionar estas personas era que hubieran sufrido episodios de sinhogarismo de calle también en los países de origen. En el momento de las entrevistas dos personas se encontraban en situación de calle y dos habían accedido a una vivienda social.

A pesar de las diferencias en muchos aspectos vitales y contextuales, hay por lo menos seis ítems que asemejan sus experiencias: crecieron en familias de clase trabajadora, son solteros o separados, sufren problemas de salud, han sido víctimas de agresiones o discriminaciones, han estado más de tres años en situación calle en sus respectivos países y ninguno de ellos ha estado en la calle por voluntad propia, sino porque no tenían otra opción.

Todos los relatos de las personas sin hogar entrevistadas permiten identificar las políticas de sinhogarismo en cada uno de los países. PSH – FI sufrió episodios de sinhogarismo antes de 1987 cuando empezaron a implementarse políticas de sinhogarismo basadas en el alojamiento en viviendas sociales. En este sentido recuerda las experiencias en albergues o en los bosques de Finlandia. En sus episodios de sinhogarismo en los años noventa explica el trato en unidades de vivienda con servicios de apoyo y su tratamiento de alcoholismo. PSH – RU no realizó una solicitud a pesar de encontrarse en situación de calle en Escocia. PSH – AL explica sus estancias en diferentes albergues donde en los noventa “estaba lleno de alemanes del Este”. PSH – ESP hace referencia constante a los diferentes ciclos económicos de España ligados al mercado de vivienda. Por ejemplo, el último boom inmobiliario.

**Tabla 20: Perfiles sociodemográficos de las 4 PSH**

	<b>PSH - RU REINO UNIDO</b>	<b>PSH – FI FINLANDIA</b>	<b>PSH - AL ALEMANIA</b>	<b>PSH – ES ESPAÑA</b>
<b>Edad</b>	50	65	72	57
<b>Sexo</b>	Hombre	Hombre	Hombre	Hombre
<b>Nacionalidad</b>	Británica	Finlandesa / Sueca	Alemana	Española
<b>Estado Civil</b>	Soltero	Soltero	Soltero	Separado
<b>Hijos/as</b>	No	No	Si	Si
<b>Residencial Actual</b>	Reino Unido	España	España	España
<b>Ingresos / Pensiones</b>	Si	Si	No	Si
<b>Nivel de estudios</b>	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria
<b>Problemas actuales de salud</b>	Si	Si	Si	Si
<b>Problemas actuales con la justicia</b>	No	No	Si	No
<b>Víctima de robos agresiones o discriminación</b>	Si	Si	Si	Si
<b>Duración proceso de sinhogarismo</b>	15 años aprox.	20 años aprox.	Toda la vida	12 años
<b>Tiempo en situación de calle última vez</b>	7 años	8 años	13 años	6 años

**Fuente: Elaboración propia**

Los factores de riesgo a los que se refieren con más frecuencia las personas entrevistadas son aquellos de carácter estructural. Todos señalan haber sufrido problemas relacionados con el desempleo y con la vivienda. PSH - AL, además, se refiere al estatus migratorio como factor ya que, a pesar de ser alemán, afirma que *“no consigo que nadie me tramite los papeles”*.

A lo largo de las entrevistas aparecían más factores de riesgo y desencadenantes. Por ejemplo, PSH-ES nombra un episodio de enfermedad como factor desencadenante, al haber provocado la pérdida de su empleo. Al cual se le suman otros factores como el fallecimiento de su madre (quien ayudaba con el pago de la hipoteca), la ruptura con su mujer y es entonces cuando llegó *“la primera hostia del corazón”* (con consecuencias sobre su situación laboral).

Las causas institucionales también aparecen en los relatos. En lo que se refiere a las institucionales, en tres de los cuatro casos se señala la salida de una institución como factor. En dos de los casos, ha habido un paso por instituciones penitenciarias y de salud, mientras que en el caso PSH-AL también se contempla la situación de haber estado en instituciones de jóvenes bajo tutela del Estado. Solo en el caso finlandés se explica una conexión entre la desinstitucionalización hospitalaria y una entidad social para que no volviera a una situación de calle.

En los cuatro casos se evidencia el peso de las relaciones y de las amistades para empezar un proceso de sinhogarismo. La ruptura de un soporte emocional es señalada por dos de los entrevistados. En un caso, la salida de la vivienda familiar condujo a la situación de sinhogarismo y en dos casos los amigos o conocidos con los que se compartían experiencia de consumo de drogas llegaron a expulsarlos de sus habitaciones.

En lo que se refiere a las causas personales, el problema más frecuente está relacionado con las adicciones al alcohol y a otras drogas. Tres de los entrevistados señalan este factor. En dos casos se apunta la discapacidad o la enfermedad de larga duración como factor que ha incidido en la situación de sinhogarismo. Pero sobretodo es importante destacar que las dos personas que se encuentran en una vivienda social, se reconocen personas enfermas y adictas y que cuando estaban en situación de calle no podían dejarlo solos. Se veían incapacitados de dejar de beber o drogarse solos.

**Tabla 21: Factores de riesgo presentes en las 4 PSH**

CAUSA	FACTORES DE RIESGO PRESENTES	PSH1 REINO UNIDO	PSH2 FINLANDIA	PSH3 ALEMANIA	PSH4 ESPAÑA
ESTRUCTURAL	Pobreza/desempleo	Si	Si	Si	Si
	Estatus migratorio	No	No	Si	No
	Vivienda	Si	Si	Si	Si
INSTITUCIONAL	Salida de una institución	Si	Si	Si	No
	Adopción / Cuidado de menores	No	No	Si	No
	Prisión	No	Si	Si	No
RELACIONAL	Estructura familiar	No	No	Si	No
	Situación Relacional	Si	Si	Si	Si
	Ruptura de una relación	No	No	No	Si
PERSONAL	Discapacidad / enfermedad de larga duración	No	Si	No	Si
	Dificultades de aprendizaje	No	No	No	No
	Adicción	Si	Si	Si	No

**Fuente: Elaboración propia**

Este es el caso de PSH-FI: *“Era muy joven cuando empecé a beber... Todo el mundo bebía todo el tiempo, más y más... Y llega un punto que no tienes control”*. El alcohol lo destruye todo. La razón para acabar en la calle *“es que cuando estas casado te divorcias por el alcohol, entonces tienes problemas de dinero, no puedes alquilar un piso, no puedes trabajar porque estas destruido, te echan del trabajo, no tienes donde ir”*.

Un patrón muy similar es el vivido por PSH-RU, quien trabajó de forma más o menos estable hasta los treinta años, pero con la adicción a las drogas *“No podía trabajar.*

*Meterme era más importante, como ahora*". Explica que la adicción a las drogas lo llevó al paro y a vivir en viviendas donde *"nos juntábamos para drogarnos"*.

Los cuatro entrevistados han pasado por diferentes situaciones de sinhogarismo y de exclusión residencial definidas en la Tipología ETHOS. Teniendo en cuenta que se trata de 4 hombres con nacionalidades del espacio *Schengen*, quedan descartadas dos de las categorías de la Tipología ETHOS. Estas son: los albergues para mujeres y los centros para personas inmigrantes, ambas dentro de la categoría de "sin vivienda". PSH-RU y PSH-FI han pasado por 10 de las 11 categorías restantes de la tipología, PSH-AL ha pasado por 9 de estas y PSH-ES por 5 categorías. Un ejemplo de la diversidad de situaciones de sinhogarismo por las que han pasado es el de PSH-FI, quien ha pernoctado durante veinte años (en Finlandia, Suecia, España y otros países), repetidamente, en casas de amigos donde *"te dejan estar unos días"*, viviendas compartidas, viviendas abandonadas, hostales, albergues, en tiendas de campaña en los bosques, parques, coches abandonados y en la calle; también ha sido desahuciado ilegalmente de habitaciones por no pagar.

De hecho, respecto a las situaciones de vivienda insegura, sólo uno de los entrevistados ha pasado por una situación de desahucio legal ya que, dos de ellos explican expulsiones informales o violentas de viviendas compartidas. Los 4 entrevistados han vivido alojados por familia o amigos, es decir, sin título legal. PSH-FI ha estado viviendo también bajo amenaza de violencia.

Todos ellos han residido en "viviendas inadecuadas", ya sean estructuras temporales o bien en infraviviendas. PSH-ES nos explica que *"he hecho el recorrido de containers"* en Barcelona y PSH-FI relata su experiencia con la policía cuando vivía en una cabaña precaria en los bosques finlandeses *"Yo también estuve en los bosques y también me cogieron"*. Dos de ellos han vivido también en viviendas sobreocupadas.

Las categorías de "sin vivienda" son las menos frecuentes en los itinerarios residenciales de las personas entrevistadas. De hecho, PSH-ES no ha pasado por ninguna de ellas. Los otros tres entrevistados han vivido en albergues para personas sin hogar, y también han estado en situación de salir de instituciones (sanitarias o penitenciarias). Este es el caso de PSH-RU y una situación que se repite entre las personas con adicciones o problemas de salud mental. PSH-FI ha estado ingresado en hospitales varias veces por pérdida de conciencia y ha pasado también por prisión durante cuatro meses por haber sido sancionado tres veces por conducción bajo los

efectos del alcohol. Cada vez que salió de dichas instituciones entre los años ochenta y noventa “*volví a la calle*”. PSH-RU y PSH-FI han pasado también por centros de apoyo a largo plazo para personas sin hogar.

**Tabla 22: Situaciones de sinhogarismo y exclusión residencial según Tipología ETHOS para las 4 PSH**

			PSH-RU REINO UNIDO	PSH – FI FINLANDIA	PSH - AL ALEMANIA	PSH - ES ESPAÑA
SINHOGARISMO	SIN TECHO	1. Personas viviendo a la intemperie	Si	Si	Si	Si
		2. Personas en albergue o centro nocturno	Si	Si	Si	No
	SIN VIVIENDA	3. Personas que viven en albergues para PSH	Si	Si	Si	No
		4. Personas en albergues para mujeres	No	No	No	No
		5. Personas en centros para inmigrantes	No	No	No	No
		6. Personas que no tienen salida de instituciones	Si	Si	Si	No
		7. Personas en centros apoyo a largo plazo por ser PSH	Si	Si	No	No
EXCLUSIÓN RESIDENCIAL	VIVIENDA INSEGURA	8. Personas viviendo sin título legal (amigos/familia...)	Si	Si	Si	Si
		9. Personas viviendo bajo amenaza de desahucio	Si	Si	Si	Si
		10. Personas viviendo bajo amenaza de violencia	No	Si	No	No
	VIVIENDA INADECUADA	11. Personas que viven en estructuras temporales	Si	Si	Si	Si
		12. Personas en infraviviendas	Si	Si	Si	Si
		13. Personas en viviendas sobrecapadas	Si	No	Si	No

**Fuente: Elaboración propia**

Los cuatro han estado en situación de calle. Y tres de ellos se han alojado también en albergues o en centros nocturnos. En general, los entrevistados valoran negativamente los albergues y otros servicios. Señalan la inseguridad y la violencia como los aspectos más detestables.

PSH – ESP señala que “*El peor problema de ir a un albergue es que te roban. Es importante irse a dormir tranquilo. Puedes pasar un invierno en un albergue, claro que sí, pero dormir con un ojo abierto y otro cerrado, eso no. (...) El problema no es si son 3, 4 o 5 personas. El problema es que los que van allí no se fían del que tienen al lado.*”

Manifiesta también que en los comedores hay problemas de seguridad, hay “trifulcas”, por lo que prefiere no ir. “Yo voy a comer, no a pelearme con la gente. Así que si voy como y sino no como. No me he muerto todavía [se ríe]”. PSH-RU hace extensible esta opinión a los hospitales: “Los albergues y los hospitales no son buenos sitios, créeme” (...) “no sé cómo pude aguantarlo, podría haber muerto. Es muy jodido. Es increíble que esté aquí” refiriéndose a la vivienda proporcionada por el proyecto *Housing First* de la organización *Turning Point Scotland*.

Actualmente, dos de los cuatro entrevistados están viviendo en viviendas sociales: PSH-RU en Glasgow y PSH-FI en Barcelona. Su experiencia vital es cien por cien gratificante en todos los aspectos. Han mejorado su situación y habilidades sociales.

PSH-FI fue detectado por equipos de calle tanto en Finlandia como en Barcelona. Si bien a inicios de los años ochenta recuerda traumáticamente cuando la policía lo trasladaba por la fuerza de los bosques a los albergues. “Después del 2000, vi más el cambio en Finlandia, alquilaban más pisos para pobres y alcohólicos como yo”. En Finlandia, con sus crisis de salud accedió a recursos de salud y de allí entró a una vivienda, que perdió al volver a beber. En Barcelona se conectó a recursos mediante el equipo de calle de Arrels. Pasó dos años viviendo en la calle en Barcelona, cuando un día “mientras estaba en un parque donde dormía” se le aproximó una persona que trabajaba en Arrels Fundació. Estuvieron hablando y le facilitaron dormir en albergues que ellos conocían. Durante un tiempo se alojó en dichos albergues. Desde hace tres meses le propusieron vivir en una vivienda en el barrio de Zona Franca de Barcelona. En la vivienda donde vive ahora paga una renda de 200 euros más electricidad y agua. No sabe si es caro o no, pero cree que lo puede mantener. Está tranquilo. “¡Puedo dormir bien!, lavo la ropa, cocino, entro y salgo cuando quiero”. Nadie le molesta. Los vecinos no crean problemas y él tampoco los quiere crear. Recibe una pensión del Finlandia y otra de Suecia, países en los que trabajó contrato.

PSH-RU, quien presenta un problema de adicción a drogas, pudo acceder a un programa de *Housing First* basado en la reducción del daño, lo que implica que el acceso a la vivienda es independiente de su consumo de drogas. Un trabajador social del lugar donde le dispensaban medicación, le propuso entrar en el programa *Moving On* de la organización *Turning Point Scotland*. Este es un proyecto para personas mayores de 18 años, que se encuentran en situación de sin hogar legalmente reconocida o en alojamientos temporales, tienen un historial de drogadicción, pero

sobretudo se ven motivados para reducir el consumo de drogas. El programa proporciona por ejemplo apoyo para el mantenimiento de la tenencia, promoción de hábitos saludables e higiénicos, provisión de apoyo para cocinar e integración en la comunidad. El objetivo es que los usuarios consigan la mayor independencia y capacidad de elección en las decisiones de su vida. A los 47 años salió del programa *Moving On* y entró en el proyecto *Housing First* que la organización *Turning Point Scotland* desarrolla sin apoyo de la administración local. En este proyecto se desarrolla el enfoque de reducción del daño (*Harm reduction*) por lo que la intervención se centra en la prevención de los daños no en la prevención del consumo en sí, por lo que las personas siguen consumiendo drogas. “*El Housing First es un milagro*”. Ha recuperado contacto con amigos suyos y lo visitan a su casa.

Es importante destacar, que en los cuatro casos, las personas sin hogar en situación de calle han sido contactadas por equipos de calle. Los contactos son para hablar sobre necesidades, orientar, informar sobre la red de albergues no para acceder a una vivienda social. Si bien una vez han entrado en recurso y es conocido por la entidad social si que en el caso de PSH-FI y PSH-RU han entrado a una vivienda social. En este sentido es importante poner de relieve que igual de importante que proveer de vivienda social es conectar con las personas que se encuentran en situación de calle para que cuando quieran o puedan salir de la situación tengan una opción lo más rápido posible.

**Tabla 23: Acceso y obstáculos para acceder a una vivienda social para las 4 PSH**

	<b>PSH-RU REINO UNIDO</b>	<b>PSH-FI FINLANDIA</b>	<b>PSH-AL ALEMANIA</b>	<b>PSH-ES ESPAÑA</b>
<b>Como han sido contactadas</b>	Equipo de calle	Equipo de calle	Equipo de calle	Equipo de calle
<b>Situación residencial actual</b>	Vivienda Social	Vivienda Social	Calle	Calle
<b>Obstáculos que ellos consideran</b>	Adicción a las drogas	Adicción al alcohol	Vagancia y antecedentes policiales	Desconocimiento y el paro

**Fuente: Elaboración propia**

Todas las personas sin hogar consideran que los obstáculos que han tenido para acceder a una vivienda social son problemas personales. El sentimiento de autoculpabilización por su situación es común. PSH-RU y PSH-FI reconocieron que se veían incapaces de dejar solos su adicción. Las dos personas que se encuentran en situación de calle atribuyen su situación a no disponer de recursos económicos. PSH-AL no dispone de ningún subsidio y se autodefine como *“un vago, que no le ha gustado trabajar en toda la vida”*. PSH-ES recibe una pensión de cuatrocientos euros y *“con esto no tengo ni para pipas”* (...) *“Dormir en una pensión se me llevaría casi toda la mensualidad”*, pero también desconoce que podía acceder a una vivienda social *“pensaba que había no había ni una”* y tampoco sabía qué debía hacer para solicitar una vivienda social. Nunca nadie le ha informado, estaba convencido de que no podía acceder a una vivienda y ya está. De hecho, nunca ninguno de las cuatro personas sin hogar ha presentado una solicitud para acceder a una vivienda social.

Finalmente, se recoge qué consideran que es un hogar para ellos. PSH-AL afirma claramente que no sabe qué es. Él considera que no ha tenido nunca un hogar y no puede comparar. PSH-RU señaló alrededor donde estábamos sentados en el comedor y dijo *“es esto”*. PSH-FI considera que él vive bien ahora que está en una vivienda, pero no considera que tenga un hogar porque *“las mujeres hacen el hogar”* y PSH-ES considera que: *“El cajero en el que vivo dicen que es mi casa. No es mi casa...son cuatro paredes, un mínimo para estar bien. Si puedes convivir con alguien pues incluso es bonito. Se crea un “caliu” [calor emocional], en un sitio reducido, en el que puede ir haciendo. Un hogar para mi es esto, un lugar en el que vives tú con tu pareja. No es el piso. El hogar lo haces tú dentro del piso. Creas un hogar, creas un ambiente. Lo haces tú. Eso es un hogar. O sea, las cuatro paredes dónde tienes que ir tú a vivir no es el hogar, el hogar lo tienes que hacer tu. Crear el hogar, crear la familia, y lo que sea. Dormir en un cajero es una mierda y ya está. Digan lo que digan.”*

## 10.5 Conclusiones

En este capítulo aparecen varias ideas principales de la investigación. Por un lado, se justifica como aquellos países que han facilitado el acceso a una vivienda social de personas sin hogar han reducido los niveles de sinhogarismo de forma consistente y no mediante una operación estadística o de recuento.

Por otro lado, se ha evidenciado que las personas sin hogar encuentran múltiples obstáculos en el acceso a vivienda social y que estos son comunes en los cuatro países. Aunque los países estudiados tengan diferentes definiciones, diferentes dimensiones del parque de vivienda social, diferentes niveles de sinhogarismo y diferentes estrategias o políticas, que prioricen, o no, determinadas situaciones, ciertas formas de sinhogarismo tienen siempre importantes obstáculos para acceder a una vivienda social, particularmente, las personas sin hogar en situación de calle.

Durante el capítulo se ha observado como en la medida que existen grupos de personas sin hogar priorizados en el acceso a una vivienda social, se reducen las posibilidades de acceso de otros grupos. También se ha mostrado un resumen de la opinión de las personas consultadas sobre qué posibilidades de acceso a una vivienda social tienen los casos planteados, incluyendo la propia opinión de las personas en situación de calle entrevistadas. Se han señalado problemas de coordinación de los servicios de apoyo a las personas sin hogar y de forma particular destaca un problema general de oferta de vivienda social. Es importante destacar el hecho que las personas sin hogar encuentren barreras importantes en el acceso a la vivienda social incluso en aquellos países que disponen de un amplio parque de vivienda social y estrategias específicas diseñadas para luchar contra el sinhogarismo. Este resultado es significativo en diferentes sentidos porque pone de relieve que la vivienda social representa una vía importante de acceso a una vivienda adecuada y asequible en estos países para personas con pocos recursos y también para otras capas de población. Además, se evidencia que facilitar un incremento marginal en el acceso a la vivienda social puede comportar variaciones diferenciales significativas en los niveles de sinhogarismo. Los países con un mayor parque de vivienda social disponen de un mayor margen de actuación frente a situaciones de sinhogarismo. A pesar de ello existen barreras formales (requisitos de ingresos, residencia o empadronamiento) y barreras informales (evitar la concentración de la pobreza, discriminación, estar presentes en registros de morosos) que se refuerzan los obstáculos para el acceso a una vivienda social de las personas sin hogar.



## CAPÍTULO XI: CONCLUSIONES FINALES

Las personas sin hogar que se encuentran en situación de calle son una realidad en todas las ciudades europeas. Son la parte más visible de una problemática estructural. No hay una vulneración de derechos humanos tan clara, repetida, cotidiana, interiorizada e ignorada, como las personas que viven en la calle. Es una contradicción que no deja indiferente y obliga a la reflexión. Cualquier persona tiene una reacción ante esta situación. Para algunas personas la caridad y la compasión, para otras la indiferencia, la repulsa o la agresión y, en menor medida, desde el compromiso y la transformación. Son actitudes presentes en lo más profundo de nuestra sociedad, desde los siglos de los siglos, y las hemos abordado en esta investigación.

La presente tesis ha querido profundizar sobre cómo y por qué algunos países han conseguido reducir los niveles de sinhogarismo y en cambio, otros, han mostrado tendencias al alza constantes. La investigación asume esta problemática como resultado de un *continuum* de situaciones de exclusión de una vivienda adecuada y no solo como resultado de decisiones individuales erróneas. A pesar de las limitaciones y obstáculos hallados, este trabajo arroja luz sobre los aspectos más relevantes para comprender y dar respuesta al problema del sinhogarismo desde una óptica residencial.

En este capítulo se exponen las principales conclusiones de la investigación y las hipótesis contrastadas que han guiado el avance del estudio. Sin embargo, los resultados y aportaciones de esta investigación van más allá de la respuesta a estos enunciados. Por este motivo se recuperan y apuntan también en este capítulo otras aportaciones interesantes que se han hecho a lo largo del trabajo y que no están directamente relacionadas con las hipótesis.

En último lugar se señalan algunos de los interrogantes que quedan sin responder y que pueden ser tomados en cuenta para futuras líneas de investigación.

La investigación ha recorrido el trato residencial de las personas en situación de pobreza a lo largo de la Historia y los diferentes análisis sociológicos realizados sobre la cuestión residencial. En la Edad Media predominaba una visión que naturalizaba la pobreza como si fuera inherente a la condición humana. La pobreza era necesaria para la salvación del alma de los poderosos pecadores. La práctica de la limosna

alrededor de los monasterios era el instrumento. Esta conceptualización fue mutando por la transformación de la realidad social de los Siglos XI y XII y el cambio en las instituciones feudales pasando a diferenciar entre la pobreza “honesta” y “deshonesta”. Los pobres que no asumían su condición con humildad y desarrollaban sentimientos de envidia y codicia hacia las condiciones materiales de los privilegiados no debían ser ayudados. Las hambrunas, las epidemias y las migraciones concentraron amplias capas de pobreza en las ciudades naciendo reorganizando el sistema de caridad. La burguesía incipiente creó albergues, centros de hospicio y de recepción en las afueras de las ciudades para prevenir todos los males imaginables. Ya no era el “pobre bueno” o el “pobre malo” sino también el “pobre de aquí” o el “pobre de allá”, el conocido y cercano a las instituciones o el desarraigado y vagabundo.

En la Edad Moderna se consolida la criminalización y la represión de la pobreza dando lugar al Gran Encierro de todas aquellas personas inadaptadas al orden social burgués que glorificaba el trabajo y condenaba la ociosidad. La crisis del feudalismo, la reforma religiosa y las ideas del Renacimiento cambian la visión de la pobreza. Se asume una responsabilidad pública de la asistencia social que se tradujo en un control de la ayuda, un registro de los pobres y la prohibición de la mendicidad. Los criterios de selección y comprobación de la situación de los pobres se extienden. La práctica pasa por la comprobación de la situación de precariedad, residencia, emergencia o responsabilidad familiar. Así, a parte de las casas de misericordia o casas para pobres, para los pobres que eran aptos para trabajar y no lo hacían, se abrieron correccionales y casas de trabajo.

Con la Edad Contemporánea y la consolidación del Capitalismo, la pobreza se identifica con las condiciones de vida de la clase trabajadora asalariada y el desempleo pasa a ser la causa de la pobreza y la situación residencial precaria. Toda persona que no participara del proceso productivo queda relegada a los márgenes del sistema. La evidencia de la relación entre epidemias y condiciones de insalubridad en calles y viviendas, justifica la intervención en las ciudades y muestra la cruda realidad del problema de la vivienda y la cuestión social. Los procesos de industrialización y transformaciones sociales se traducen en cambios de pensamiento político y el nacimiento de la Sociología. El estudio de las personas sin hogar se ha enmarcado en la investigación social sobre la población marginada ya sea desde la sociología de la estratificación social o de la sociología de la desviación. La sociología urbana y la sociología de la vivienda resultaban demasiado genéricas para el abordaje del sinhogarismo y se centraban en las características de la oferta y la demanda de

vivienda o el crecimiento de las ciudades. En los años noventa la sociología de la residencia permite abordar de forma más específica las relaciones entre situaciones de pobreza y las situaciones residenciales conectando la persona, la vivienda y la estructura social a partir del “hecho residencial”. A pesar de algunas limitaciones teóricas, esta tesis sobre el acceso de las personas sin hogar a la vivienda social se encuadra en el marco de los estudios de la sociología residencial.

En la investigación se asume que disponer de una vivienda es una condición necesaria, pero no suficiente para desarrollar un Hogar. En este sentido, el *sinhogarismo* se entenderá como un *continuum* de situaciones de exclusión de una vivienda adecuada. Definir a las personas sin hogar bajo el paradigma de la exclusión social permite asumir dos de los cambios más importantes en los debates sobre el *sinhogarismo* del último Siglo. En primer lugar, se superan las aproximaciones al *sinhogarismo* centradas en las características de las personas sin hogar, sus conductas y decisiones individuales, para dotarlas de una dimensión estructural y relacional. En segundo lugar, permite ampliar el concepto de personas sin hogar más allá de encontrarse en una situación de calle, entendiendo la problemática de una forma mucho más extensa al incorporar situaciones de vivienda inadecuada, precaria e insegura.

Para no primar las razones estructurales por encima de las razones individuales en la explicación del *sinhogarismo* la investigación asume el realismo crítico como posición epistemológica que permite tomar en consideración, y al mismo nivel, a todos los factores de riesgo en la causalidad del *sinhogarismo* y las relaciones entre estos, evitando dar protagonismo a ninguno de ellos. Por ello se recogen las opiniones de personas afectadas por procesos de *sinhogarismo* al mismo nivel que la de políticos, investigadoras o personas de entidades sociales. En consecuencia, se asume que la pobreza no es inherente a la condición humana y que nadie duerme en la calle porque quiere, sino porque no tiene otra opción mejor.

La investigación asume también una definición de vivienda social interpretada como un servicio de interés general orientado a corregir los fallos del sistema de provisión residencial y a facilitar el acceso de la población con bajos ingresos y excluida, mediante sistemas de asignación claros. En este sentido se adoptan definiciones, categorías, clasificaciones e instrumentos para facilitar el análisis del *sinhogarismo* y las políticas de vivienda social en cada uno de los países estudiados.

## 11.1 Principales conclusiones de la investigación

En esta investigación se ha analizado el acceso de las personas sin hogar a una vivienda social en Alemania, Finlandia, Reino Unido y España. Particularmente se ha investigado sobre la relación entre los niveles de sinhogarismo y las dimensiones de los parques de vivienda social, así como el impacto de las políticas que se basan en facilitar el acceso a una vivienda social a las personas sin hogar y los obstáculos que éstas encuentran.

En Europa los modelos tradicionales de atención a las personas sin hogar se han basado en aliviar, estabilizar y rehabilitar su situación mediante una larga cadena de recursos residenciales temporales. Estos modelos están siendo substituidos por nuevos modelos de atención basados en la prevención del sinhogarismo y la utilización de la vivienda como eje principal de intervención. La evidencia empírica está demostrando que los nuevos modelos reducen los niveles de sinhogarismo en mayor medida que los modelos tradicionales.

En cada estudio de caso se han analizado las definiciones, los niveles y las tendencias del sinhogarismo y la vivienda social, así como las políticas públicas relacionadas. La investigación determina que no es posible afirmar, que los países con parques de vivienda social extensos reducen los niveles de sinhogarismo en mayor medida, que los países con parques de vivienda social menos extensos. En consecuencia, la Hipótesis 1 ha quedado rechazada.

El análisis muestra que los países con definiciones y servicios para personas sin hogar más extensos, muestran niveles de sinhogarismo mayores, que los países con definiciones más restringidas y servicios menos desarrollados. Existe una clara paradoja estadística (*service paradox effect*) relacionada con los datos administrativos sobre los servicios de personas sin hogar que dificultan su comparación a nivel internacional.

Alemania, Reino Unido y Finlandia disponen de unos niveles de sinhogarismo más altos que España, al disponer de definiciones más completas y servicios más extensos para atender la problemática. Se puede afirmar que las relaciones entre las definiciones, los niveles y tendencias de sinhogarismo y los sistemas de vivienda social no siguen patrones consistentes en los países analizados. El resultado

determina que los niveles de sinhogarismo no muestran una conexión directa con la política de vivienda social.

Sin embargo, en la investigación determina que los países que han facilitado soluciones residenciales basadas en un acceso rápido a una vivienda, con una tenencia estable, asequible, adecuada y con servicios de apoyo para las personas sin hogar, han conseguido reducir los niveles de sinhogarismo, en mayor medida, que los países que han ofrecido principalmente soluciones de emergencia o temporales. Esta conclusión, ha validado la Hipótesis 2 de la investigación.

Existen diferencias en las formas que se han implementado dichas políticas en cada país. Finlandia ha facilitado de forma intensiva el acceso a la vivienda social y unidades de vivienda con servicios de apoyo a las personas sin hogar mediante la implementación del enfoque *Housing First* como política nacional. Finlandia y Escocia implementan sus estrategias o políticas para abordar el sinhogarismo basándose en la prevención y la vivienda social. El acceso inmediato a la vivienda con apoyo es el centro de la intervención en ambos casos.

Sin embargo, Alemania e Inglaterra han reducido los niveles de sinhogarismo sobre todo en base a la introducción de los servicios de prevención del sinhogarismo, pero no al fomento del acceso a la vivienda social para las personas sin hogar. El acceso a la vivienda social con apoyo está extendido en ambos países, y la red de albergues lo está incluso más, por lo que el acceso inmediato a una vivienda social no es una práctica habitual. En Inglaterra y Alemania se utiliza cada vez más el mercado privado de alquiler como solución principal para alojar a personas sin hogar, pero existen importantes diferencias entre ellos. En Alemania la reducción de los niveles de sinhogarismo se atribuye a una combinación de factores demográficos y políticas de sinhogarismo basada en servicios de prevención del sinhogarismo y la remodelación de albergues temporales en soluciones residenciales permanentes. La reducción de la dimensión del parque de vivienda social alemán, se ha compensado con un mercado privado de alquiler muy amplio, que ofrece estabilidad y protección de los derechos de los inquilinos. Mientras este mercado sea capaz de ofrecer rentas asequibles puede jugar un papel en la resolución de situaciones de sinhogarismo. En algunas ciudades alemanas las rentas del mercado privado de alquiler han aumentado y la ausencia de vivienda social esta reduciendo la capacidad para realojar a personas en procesos de sinhogarismo. En Inglaterra, la reducción de los niveles de sinhogarismo mediante la introducción del enfoque preventivo *Housing Options*, no ha eliminado las causas

subyacentes del sinhogarismo, sino que simplemente han reducido el número de solicitudes. En Inglaterra, el mercado privado de alquiler se está convirtiendo en una puerta giratoria. Por un lado, es la solución principal más utilizada por las administraciones locales para resolver las situaciones de sinhogarismo y, por otro lado, la finalización de los contratos de alquiler se ha convertido en la primera razón de sinhogarismo.

El caso de España evidencia una escasa implementación de políticas centradas en la prevención del sinhogarismo y en el acceso de las personas sin hogar a la vivienda social, básicamente porque es inexistente. Además, la red de alojamiento basada en los modelos tradicionales de albergues, tampoco se ha desarrollado plenamente.

## 11.2 Otras aportaciones de la investigación

Los resultados de la investigación consideran que en los diferentes países existen obstáculos importantes para el acceso a la vivienda social de algunas formas de sinhogarismo y particularmente de las personas sin hogar de larga duración o cronificadas.

- *Escasez de vivienda social:* En todos los países analizados se han producido importantes reducciones del parque de vivienda social, excepto en el caso español que parte de unos niveles muy reducidos. Pero también en todos ellos se ha detectado una inadecuación de la oferta de vivienda social a las necesidades residenciales de la población. La inadecuación del tamaño, del precio o la localización son los obstáculos más destacados.
- *Residualización del parque de vivienda social:* En todos los países se ha detectado una tendencia a la residualización de los sistemas de asignación de vivienda social. El cada vez menor parque de vivienda social de los países estudiados se orienta a afrontar situaciones de emergencia y urgencia. En consecuencia, la población excluida del mercado de la vivienda por razones puramente económicas tampoco está resolviendo sus necesidades residenciales.
- *Competencia entre situaciones de sinhogarismo:* Las dimensiones del parque de vivienda social se están reduciendo y las necesidades aumentan. Frente a

esta situación las administraciones priorizan el acceso a situaciones de emergencia. Esta residualización del parque de vivienda social prioriza las nuevas situaciones de emergencia y continua sin resolver algunas formas de sinhogarismo, particularmente a las personas en situación de calle. La escasez y residualización del parque de vivienda social está llevando a una “competencia” entre personas que sufren diferentes procesos de sinhogarismo, penalizando las situaciones consideradas más excluidas.

- *Concepción de la pobreza:* Los obstáculos para el acceso de las personas sin hogar a una vivienda social están estrechamente vinculados a una concepción de la pobreza construida históricamente. Las situaciones de pobreza y exclusión multiproblemáticas se asocian a problemas de convivencia y altos costes de gestión de la vivienda. Además, se evidencia una dualización del sistema de provisión residencial que excluye a las personas extranjeras, sin permiso de residencia permanente, o sin conexión local.
- *La necesidad del vínculo con las personas sin hogar:* La investigación también ha evidenciado que cualquier política orientada a facilitar el acceso a la vivienda social de las personas sin hogar debe contar con equipos de calle que mantengan una relación de proximidad con las personas sin hogar para poder ofrecer un recurso residencial de salida del sinhogarismo en cualquier momento.
- *Redefinición del concepto de vivienda social:* Se ha evidenciado una tendencia a resolver las situaciones de sinhogarismo mediante el mercado de alquiler. El mercado privado de alquiler no se está orientando a satisfacer las necesidades residenciales de la población más vulnerable. El mercado de alquiler se está guiando por criterios de actividad económica y maximización de beneficios. Si no se crea una opción que regule el mercado privado de alquiler de tal manera que permita ofrecer estabilidad a los grupos más vulnerables, si no se desarrollan nuevas formas de tenencia intermedia, deben desarrollarse desde la responsabilidad pública, nuevas formas que redefinan el concepto de vivienda social para ofrecer una duración estable (seguridad), unos costes asequibles (accesibilidad) y una buena ubicación y calidad de vivienda (adecuación y habitabilidad).

En conclusión, no es posible determinar una única causa que genere procesos de sinhogarismo, pero existen evidencias empíricas que proporcionar una vivienda con servicios de apoyo es una condición necesaria y suficiente para salir del sinhogarismo en base al respeto de los derechos humanos. La provisión de una vivienda con servicios de apoyo va íntimamente ligada a los sistemas de provisión residencial y la retirada de la acción pública de estos dificulta los procesos de salida del sinhogarismo. La escasez de vivienda social agudiza estos problemas y limita la capacidad de reacción de la administración pública para resolver las situaciones de sinhogarismo y exclusión residencial. La situación económica, política y social actual, requiere nuevas formas de intervención desde lo público. Re-conceptualizar la vivienda social desde fórmulas público-cooperativas-comunitarias para resolver el sinhogarismo ofrece un nuevo marco desde donde articular respuestas transformadoras.

## CAPITULO XXII: BIBLIOGRAFÍA

- Abel-Smith, B., y Townsend, P. (1965). *The poor and the poorest*. London: Bell
- Ackroyd, S. y Fleetwood, S. (2000). *Realist Perspectives on Management and Organisations*. London: Routledge.
- Adelantado, J. (2000). *Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Icaria.
- Allen C. (2000). On the "Physiological Dope" problematic in housing and illness research: Towards a critical realism of home and health. *Housing, Theory and Society*, 17: 49-67
- Alonso, J. Canales, R. y Lorente, S. (1975). Los transeúntes. Desarraigo y marginación social. *Documentación Social. Revista de estudios sociales y de sociología aplicada*, nº 20, Octubre - Diciembre. Madrid: Caritas Española.
- Álvarez, E. (1998). *El Régimen político español*. Madrid: Editorial Tecnos
- Amore, K.; Baker, M. y Howden-Chapman, P. (2011) The ETHOS definition and classification of homelessness. *European Journal of Homelessness*. Vol. 5, n. 2, p. 19-37.
- Anderson, I. y Tulloch, D. (2000). *Pathways through homelessness: a review of the research evidence*. Edinburgh: Homelessness Task Force Research Series. Scottish Homes
- Anderson, I. (2001). Pathways through homelessness: towards a dynamic analysis. Urban Frontiers Programme. Research Seminar. 27th March. University of Western Sydney.
- Anderson, I. (2003). Synthesizing homelessness research: trends, lessons and prospects. *Journal of community y applied social psychology*, 13(2), 197-205.
- Anderson, I. (2007). Sustainable solutions to homelessness: The Scottish case. *European Journal of Homelessness*. Vol.1.December 2007

- Anderson, I. (2009). Homelessness policy in Scotland: A complete state safety net by 2012? En Fitzpatrick, S., et. al. (eds.) *Homelessness in the UK: Problems and Solutions*. Coventry: Chartered Institute for Housing (CiH).
- Anderson, I. (2010). Services for homeless people in Europe: supporting pathways out of homelessness, pp 41-63, en O'Sullivan, E. et al, *Homelessness Research in Europe*. Brussels: FEANTSA.
- Anderson, N. (1923). *The Hobo: The Sociology of the Homeless Man*. Chicago: University Of Chicago Press
- Andrews, D., Caldera, A. y Johansson, A. (2011). *Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries*. OECD Economics Department Working Papers No. 836. Paris: OECD.
- ARA (2005). *Housing Finance for All: Learning From the Finnish Model*. Helsinki: Housing Fund of Finland.
- ARA (2009). Report 1/2009 - Homelessness in Finland in 2008. Helsinki: Housing Finance and Development Centre of Finland – ARA.
- ARA (2013). Report 1/2013 - Homelessness in Finland in 2012. Helsinki: Housing Finance and Development Centre of Finland – ARA.
- ARA (2015). Report 1/2015 - Homelessness in Finland in 2014. Helsinki: Housing Finance and Development Centre of Finland – ARA.
- Ararteko (2006). Respuesta a las necesidades básicas de las personas sin hogar y en exclusión grave. Informe extraordinario de la institución del Ararteko al Parlamento Vasco. Vitoria-Gasteiz: Ararteko.
- Archard, P. (1979). *Vagrancy, Alcoholism and Social Control*. Basingstoke: Macmillan
- Atherton, I. y McNaughton-Nicholls, C. (2008). Housing First as a Means of Addressing Multiple Needs and Homelessness. *European Journal of Homelessness* 2 pp.289-303.
- Avramov, D. (1995). *Homelessness in the European Union: social and legal context of housing exclusion in the 1990s: fourth research report of the European Observatory on Homelessness*. Bruselas: FEANTSA.

- Avramov, D. (1998). *Youth homelessness in the European Union*. Bruselas: FEANTSA.
- Avramov, D. (1999). *Report on housing exclusion and homelessness*. Belgium: Council of Europe
- Ayuntamiento de Viladecans (2013). Anuario Estadístico 2013. Tabla 08.04.03 Problemáticas familiares. Disponible en <http://www.viladecans.cat/files/1625-11461-arxiu/ANUARI%20ESTAD%20C3%8DSTIC%20VILADECANS%202013.pdf>  
Última visita 3 de diciembre 2015
- Ayuntamiento del Hospitalet de Llobregat (2013). Anuario Estadístico 2013. Área de Servicios a las personas - Tabla 1.3. Número de usuarios atendidos por los Servicios Básicos de Atención Social desglosados por sectores de intervención. Pag. 82. Disponible en <http://www.l-h.cat/utills/obreFitxer.aspx?Fw9EVw48XS7hfkW3bv2c3msaDJoVRwXfpqazCiYuUkBpBggazB> Última visita 3 de diciembre 2015
- BAG W. (2005). Statistikbericht 2003 [Statistical Report 2003]. Bielefeld: Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe.
- BAG W. (2013). Statistikbericht 2012 [Statistics Report 2012]. (Bielefeld: Bundesarbeitsgemeinschaft. Wohnungslosenhilfe)
- Baptista, I. Benjaminsen, L., Pleace, N. y Busch-Geertsema, V. (2012). *Counting Homeless People in the 2011 Housing and Population Census*. Brussels: FEANTSA
- Barlow, J. y Duncan, S. (1994). *Success and Failure in Housing Provision: European Systems Compared*. Pergamon Press, Oxford.
- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2000). Wohnraumbeschaffung durch Kooperation. *Schriftenreihe Forschungen*, Heft 96 (authors: U. Berendt, V. Eichener, R. Höbel). Bonn: Selbstverlag des BBR.
- Benjaminsen, L., Dyb, E., y O'Sullivan, E. (2009). The governance of homelessness in liberal and social democratic welfare regimes: national strategies and models of intervention. *European Journal of Homelessness*, 3, pp 23-51
- Bretherton, J. y Pleace, N. (2015). *Housing First in England. An Evaluation of Nine Services*. York: Centre of Housing Policy

- Billis, D. (1981). At risk of prevention. *Journal of Social Policy*, 10(03), 367-379.
- Boswell, C. (2010). Routes out of poverty and isolation for older homeless people: Possible models from Poland and the UK. *European Journal of Homelessness*, Volume 4, Think Pieces C, pp 203-216.
- Breakey, W.R. y Fisher, P.J. (1990). Homelessness: The Extent of the Problem. *Journal of Social Issues* 46 (4): 31-47
- Bettin, G. (1982). *Los sociólogos de la ciudad*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Burrows, R.; Pleace, N. y Quilgars, D. (1997). *Homelessness and Social Policy*. London. Routledge
- Busch-Geertsema, V. (2000). *Housing policy in Germany*. Bremen: GISS.
- Busch-Geertsema, V. (2002a). Rehousing homeless people. The case of Soziale Wohnraumhilfe Hannover. A basic analytical evaluation and a follow-up-study of tenants and ex-tenants. *Working Paper for EUROHOME-IMPACT Project (The Housing Dimension of Welfare Reform)*. Bremen: GISS
- Busch-Geertsema, V. (2002b). Recent Research Initiatives and Research Findings on Homelessness in Germany. *Research Review for the European Observatory on Homelessness*. Brussels: FEANTSA
- Busch-Geertsema, V. (2003). The Changing Role of the State in the Areas of Housing and Social Policy. Thematic Report. Germany. *European Observatory on Homelessness*. Brussels: FEANTSA
- Busch-Geertsema, V. (2004a). Statistical Update. German National Report. *European Observatory on Homelessness*. Brussels: FEANTSA
- Busch-Geertsema, V., y Evers, J. (2004b). Persönliche Hilfen in Wohnungen im Bereich der Hilfen in Wohnungsnotfällen. Ergebnisse einer bundesweiten Befragung im Rahmen des Teilprojektes „Grundlagen für eine Politik zur Verbesserung des Hilfesystems in Wohnungsnotfällen “. [Apoyo personal en materia de vivienda en el ámbito del apoyo para personas con necesidad urgente de una vivienda].

- Busch-Geertsema, V. (2005). Homelessness and the Changing Role of the State in Germany. Thematic Report. Germany. *European Observatory on Homelessness*. Brussels: FEANTSA
- Busch-Geertsema, V. (2007). Measures to achieve social mix and their impact on access to housing for people who are homeless. *European Journal of Homelessness*, 1(1), 213-224.
- Busch-Geertsema, V., y Fitzpatrick, S. (2008). Effective homelessness prevention? Explaining reductions in homelessness in Germany and England. *European Journal of Homelessness*, 2, pp.69–95
- Busch-Geertsema, V., Edgar, W., O’Sullivan, E., y Pleace, N. (2010a). *Homelessness and homeless policies in Europe: Lessons from research*. Brussels: European Commission
- Busch-Geertsema, V. (2010b). Defining and measuring homelessness. *Homelessness Research in Europe*, pp 19-39. Brussels: FEANTSA
- Busch-Geertsema, V. (2010c). The Finnish National Programme to Reduce Long-Term Homelessness - *Synthesis Report. Peer Review in Social Protection and Social Inclusion*. Brussels: European Commission Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Busch-Geertsema, V. (2012): The Housing First approach in Europe. Homelessness Research Conference, Melbourne, 20 April 2012.
- Busch-Geertsema, V. (2013). *Housing First Europe Final Report*. Brussels: European Union Programme for Employment and Security.
- Busch-Geertsema, V.; Benjaminsen, L.; Filipovič Hrast, M. y Pleace, N. (2014a). *Extent and Profile of Homelessness in European Member States: A Statistical Update*. Brussels: FEANTSA
- Busch-Geertsema, V., Evers, J. and Ruhstrat, E.-U. (2014b). Prävention von Wohnungslosigkeit in Nordrhein-Westfalen [Prevention of Homelessness in North Rhine-Westphalia]. Düsseldorf: MAIS NRW.
- Buela-Casal, G.; Fernández, L. y Carrasco, T.J. (1997): *Psicología preventiva. Avances recientes en técnicas y programas de prevención*. Ediciones pirámide.

- Cabrera, P. (1998). *Huéspedes del aire: sociología de las personas sin hogar*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.
- Cabrera, P. (2000a). ¿Qué sabemos de las personas sin hogar?. En: *Jornadas sobre personas sin hogar: Logroño 18 y 19 diciembre de 2000* (pp. 29-56). Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja. Rioja Salud.
- Cabrera, P. (2000b). *Mujeres sin hogar en España. 1999. Informe Nacional*. Mayo 2000. Madrid: FEANTSA
- Cabrera, P i Malgesini, G i Lopez, J.A. (2002). *Un techo y un futuro. Buenas prácticas de intervención social con personas sin hogar*. Barcelona: Icaria.
- Cabrera, P. y Rubio, M.J. (2003). Las personas sin hogar, hoy. *Revista Ministerio de Trabajo e inmigración* nº 75, pp 51 – 74
- Cabrera, P. J., Rubio, M. y Blasco, J. (2008). *¿Quién Duerme en la Calle?: Una Investigación Social y Ciudadana Sobre las Personas sin Techo*. Barcelona: Fundació Caixa Catalunya.
- Cabrera, P. (2010). *Estudio personas sin techo. Zaragoza 2010*. Zaragoza: Cruz Roja Zaragoza.
- Cabrera, P. (2012). *Estudio personas sin techo. Zaragoza 2012*. Zaragoza: Cruz Roja Zaragoza
- Caplow, T.; Bahr, H.M y Sternberg, D. (1974). Desarraigo. *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. Madrid: Aguilar
- Cáritas Española (2012). *Acompañando... Nos. Mirada, acción y propuestas de Cáritas con personas que están sin hogar*. Red de Programas de Personas Sin Hogar de Cáritas. Madrid: Cáritas Española.
- Casey, R. Goudie, R. y Reeve, K. (2008). Homeless Women in Public Spaces: Strategies of Resistance. *Housing Studies*, Vol. 23, No. 6, 899–916
- Castanyer, J. (2005): La vivienda, un largo camino por recorrer. *Documentación Social* nº 138, pp 101 - 117
- Castel, R (1995). De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso. Archipiélago. *Cuadernos de crítica de la cultura* nº21 pp 27-37

- Castel, R. (1997). *Metamorfosis de la Cuestión Social*. Buenos Aires. Paidós Ibérica.
- Castells, M. (1975). *Problemas de investigación en sociología urbana*. Madrid: Editorial Siglo XXI.
- Castells, M. (1999). *La cuestión urbana*. Madrid. Editorial Siglo XXI.
- CDS - Comité de Derechos Sociales (2003). Conclusiones para Italia 2003. Consejo de Europa Volumen 1 p.345
- Chamberlain C y MacKenzie D (1992). Understanding Contemporary Homelessness: Issues of Definition and Meaning. *Australian Journal of Social Issues*, 27(4), 274-297
- Chapman, T. I Hockey, J. (1999). *Ideal homes? Social Change and Domestic Life*. London. Routledge.
- Chesterton, A. (1926). *Darkest London*. London. Macmillan
- CS-HO. Group of Specialists on Housing Policies for Social Cohesion (2008). *Housing policy and vulnerable social groups*. Strasbourg: Cedex. Council of Europe.
- Clapham, D (2005). *The Meaning of housing: a pathways approach*. Bristol. Policy Press.
- Cloke, P., May, J. y Johnsen, S (2010). *Swept Up Lives? Re-envisioning the Homeless City*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Commissioner for Human Rights (2009). *Recommendation of the Commissioner for Human Rights on the implementation of the right to housing*. Comm DH (2009) 5. Strasbourg: Council of Europe. En línea. Última visita 3 de diciembre de 2015: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1463737>
- CEC - Commission of the European Communities (2010): *Proposal for the Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2010*. Supporting document Brussels, 5.2.2010 SEC (2010) 98 final.
- Comité de las Regiones (2010). Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema «Combatir el problema de las personas sin hogar» 2011/C 15/08. *Diario Oficial de la Unión Europea*. 18.1.2011 C15/41.

- Cooper, B. (1995). *Shadow people: the reality of homelessness in the 90's*. Sydney: Sydney City Mission
- Cornelius, J. y Rzeznik, J. (2014). National Report for Germany. *TENLAW project*.
- Cornes, J.M.; Fernández,L.; Arauxo,A. y Pedrejón, C. (2004). Ciencia de la prevención: fundamentos y perspectivas. Implicaciones en psicología. *Revista de Psiquiatría de la Facultad de Medicina de Barcelona*; 31(2):86-95
- Cortés, L. (1995). *La cuestión residencial: bases para una sociología del habitar*. Madrid: Editorial Fundamentos.
- Cortés, L. (2004). Indagaciones sobre exclusión residencial. *Arxius*, 10, pp 39-55.
- Cortés, L. (2005). La crisis de la vivienda. *Documentación Social* nº 138, Madrid, pp 81 – 99
- Cortés, C. y Anton, F. (2007). La exclusión residencial. *Gitanos: Pensamiento y Cultura*, (40), pp 62-69.
- Council of the European Union (2010). *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion*. Brussels: EU Council of Ministers and European Commission
- CHAIN (2006). Annual Report 2005-06 Street to Home. London: St Mungo's Broadway
- CHAIN (2014). Annual Report 2013-14 Street to Home. London: St Mungo's Broadway
- CHAIN (2015). Annual Report 2014-2015. London: Greater London Local Authority.
- Chamberlain, C. y MacKenzie, D. (1992). Understanding Contemporary Homelessness: Issues of Definition and Meaning. *Australian Journal of Social Issues*, 27(4), pp 274-297
- Chetty, S. (1996). The Case Study Method for Research in Small and Medium Sized Firms. *International Small Business Journal*, 15(1), pp 73-85
- Choi, Y. (1999). Conventions and Learning: A Perspective on the Market Process. En S. Dow y P. Earl (Eds.) *Economics Organization and Economic Knowledge: Essays in Honour of Brian J. Loasby*. Volumen I, pp. 57-75. Edward Elgar: Cheltenham.

- Crane, P. R., y Brannock, J. M. (1996). *Homelessness among young people in Australia: Early intervention and prevention*. Hobart: National Clearinghouse for Youth Studies.
- Crowson, N. J. (2012). Revisiting the 1977 Housing (Homeless Persons) Act: Westminster, Whitehall, and the Homelessness Lobby. *Twentieth Century British History*. 24(3) pp 424-44.
- Culhane, D.; Metraux, S. y Byrne, T. (2011). A Prevention-Centered Approach to Homelessness Assistance: A Paradigm Shift? *Housing Policy Debate*, 21: 2, pp 295-315
- Czischke, D. y Pittini, A. (2007). *Housing Europe 2007. Review of social, co-operative and public housing in the 27 EU member states*. Brussels: CECODHAS Housing Observatory
- Daly, M. (1992). *European Homelessness: The Rising Tide; the First Report of the European Observatory on Homelessness*. Bruselas: FEANTSA
- DCLG (2003). *More than a Roof – a new approach to tackling homelessness*. March 2002. London: Office of the Deputy Prime Minister (ODPM) transferred to the DCLG.
- DCLG (2009). *Homelessness Code of Guidance for Local Authorities: supplementary guidance on intentional homelessness*. August 2009. London: DCLG.
- DCLG (2012). *Making every contact count: A joint approach to preventing homelessness*. August 2012. London: DCLG
- DCLG (2015). *Rough Sleeping Statistics England - Autumn 2014*. Official Statistics. *Homelessness Statistical Release*, 26 February 2015
- Defensor del Pueblo (2013). *Estudio sobre viviendas protegidas vacías*. Madrid: Defensor del pueblo
- Defensor del Pueblo Andaluz (2006). *Vivir en la calle. Informe Especial sobre la situación de las personas sin techo en Andalucía*. Andalucía: DPA
- Del Pino, J.A. (2003). Aproximación sociológica a la vivienda secundaria litoral. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Vol. VII, núm. 146(026), 1 de agosto de 2003.

- Del Pino, J.A. (2013). Sociología de la residencia y residencia móvil: logros teóricos y límites prácticos. *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*. Nº 27, enero-abril, 2014, pp. 21-48.
- Denzin, N.K. (1970). *The Research Act in Sociology: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. New York: McGraw Hill.
- DEP (2009). Quantificació i distribució territorial de la població mal allotjada, d'acord amb el repte 5 del Pacte nacional per a l'habitatge 2007-2016. Secretaria d'Habitatge. Departament de Medi Ambient i Habitatge. Generalitat de Catalunya.
- Despres, C. (1991). The meaning of home: Literature review and directions for future research and theoretical development. *Journal of Architectural and Planning Research* 8(2):96-155
- Dey, I. (1993). *Qualitative Data Analysis. A User-Friendly Guide for Social Scientists*. London: Routledge.
- Diputació de Barcelona (2000). *Diseño del modelo de intervención social para personas sin techo*. Barcelona: Diputació de Barcelona
- Doherty, J. (2005). El origen del sinhogarismo: perspectivas europeas. *Documentación Social* nº 138, Madrid julio – setiembre, pp. 41-61.
- Doogan, K. (1988). Falling off the treadmill – the causes of youth homelessness. En Bramley, G.; Doogan, K.; Leather, Murie, P.A y Watson, E. *Homelessness and the London Housing Market*, Occasional Paper 32. Bristol: University of Bristol.
- Dovey, K. (1985). Home and homelessness. *Home environments* (pp. 33-64). Springer US.
- Downward, P., Finch, J., y Ramsay, J. (1999). Critical Realism, Empirical Methods and Inference: A Critical Discussion. *Cambridge Journal of Economics* Vol. 26, No. 4 (July 2002), pp. 481-500
- Doyal, L. y Gough, I. (1994). *Teoría de las necesidades humanas*. Icaria, Barcelona.
- Drake, M., O'Brien, M. y Biebuych, T. (1982). *Single and Homeless*. Department of the Environment. London: HMSO.

- Durkheim, E. (1993). *La división del trabajo social*. Madrid. Ediciones Akal.
- Durkheim, E. (1992). *El suicidio*. Madrid. Ediciones Akal.
- Durkheim, E. (1997). *Las reglas del método sociológico*. Madrid. Ediciones Akal.
- ECCH-European Consensus Conference on Homelessness (2010). *Policy Recommendations of the Jury*. Belgian Presidency of the Council of the European Union (EU).
- Edgar, W., Doherty, J. y Mina-Coull, A. (1999). *Services for Homeless People: innovation and change in the EU*. Policy Press, Bristol
- Edgar, W., Doherty, J. y Mina-Coull, A. (2000). *Support and Housing in Europe*. Policy Press, Bristol
- Edgar, B.; Doherty, J. y Meert, H. (2001a). *Access to Housing: Homelessness and Vulnerability in Europe*. Bristol: Policy Press.
- Edgar, B. y Doherty, J. (2001b). *Women and Homelessness in Europe. Pathways, services and experiences*. Policy Press, Bristol
- Edgar, B., Doherty, J. y Meert, H. (2002). *Access to Housing: Homelessness and Vulnerability in Europe*. Bristol: Policy Press.
- Edgar, B., Anderson, I., Baptista, I., Kärkkäinen, S. L., Schoibl, H., y Sapounakis, A. (2003). *Service Provision for Homeless People in Europe: Regulation and Funding Implications for Service Development*. Brussels: FEANTSA.
- Edgar, B., Doherty, J. y Meert, H. (2004). *Immigration and Homelessness in Europe*. Bristol: Policy Press.
- Edgar, B., y Meert, H. (2005). *Fourth review of statistics on homelessness in Europe: the ethos definition of homelessness*. Brussels: FEANTSA.
- Edgar, B., Watson, P., Harrison, M., y Busch-Geertsema, V. (2007). *Measurement of Homelessness at EU level*. Brussels: European Commission.
- Edgar, B. (2009). *European Review of Statistics on Homelessness*. Brussels: FEANTSA.

- Egner, B. (2011). Housing policy in Germany - a best practice model? *Friedrich-Ebert-Stiftung*. Briefing Paper Shanghai. Jan. 2011, No. 4
- Elizalde, A., Martí Vilar, M., y Martínez Salvá, F. (2006). Una revisión crítica del debate sobre las necesidades humanas desde el Enfoque Centrado en la Persona. *Polis. Revista Latinoamericana*, (15).
- Engels, F. (1845). *La situación de la clase obrera en Inglaterra*. Leipzig. En línea <http://www.marxismoeducar.cl/me-01a.htm> (última visita. 3 de diciembre de 2015)
- Engels, F. (1873). *Contribución al problema de la vivienda*. En línea <https://www.marxists.org/espanol/m-e/1870s/vivienda/> (última visita. 3 de diciembre de 2015)
- Eisenhardt, K. (1989). Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, 14(4), pp 532-550.
- Eisenhardt, K. (1991). Better Stories and Better Constructs: The Case for Rigor and Comparative Logic. *Academy of Management Review*, 16(3), pp 620-627.
- Esping-Andersen, G.K.J (1993). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. València: Edicions Alfons El Magnànim.
- Etxebide (2013). Análisis de la actualización del Registro de Etxebide Julio 2013. San Sebastián - Donostia: Servicio de Estudios, Planificación y Presupuestos (Azterlan, Plangintza eta Aurrekontuen Zerbitzua)
- EUROCITIES (2006). *Cities' Strategies Against Homelessness*. First report of the Eurocities Working Group on Homelessness.
- EUROCITIES (2012). *Report on Cities' Strategies Against Homelessness: The integrated chain approach*. Update Eurocities Working Group on Homelessness
- European Commission (2005). *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2005*. Luxemburg: European Communities.
- European Commission (2007). *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2007*. Luxemburg: European Communities.

European Commission (2009). *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2009*. Luxembourg: European Communities.

European Commission (2010). *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2010*. Luxembourg: European Communities.

European Commission (2013). *EU Employment and Social Situation. Quarterly Review*. Luxembourg: European Communities.

European Commission (2013b). *Confronting Homelessness in the European Union*. Brussels: European Commission.

European Consensus Conference on Homelessness (2010). *Policy Recommendations of the Jury*. Brussels: FEANTSA.

EUROSTAT (2004). *The production of data on homelessness and housing deprivation in the European Union: survey and proposals*. Luxembourg: European Communities.

EUROSTAT (2010). *Combating poverty and social exclusion. A statistical portrait of the European Union 2010*. Luxembourg: European Commission.

EUSTAT (2005). *Encuesta sobre las personas sin hogar. Análisis de resultados*.  
EUSTAT

Evers, A., Ewert, B., Meißner, M., Wolf, A. y Zimmer, A. (2008). *Local welfare systems as part of the German Welfare State: Housing, employment and child care*.  
WILCO - Welfare innovations at the local level in favour of cohesion.

Fajardo, F. (2010). *Historias a la intemperie. Estudio de la situación de las personas sin hogar en Mérida y Badajoz*. Madrid: Cáritas Española.

FEANTSA (2006). *The Right to Health Is a Human Right: Ensuring Access to Health for People Who Are Homeless: Annual European Report 2006*. Brussels: FEANTSA.

FEANTSA (2007). *Multiple Barriers, Multiple Solutions: Inclusion into and through Employment for People Who Are Homeless*. Brussels: FEANTSA.

FEANTSA (2008). *The Right to Housing: The Way forward. Homeless in Europe*. Autumn. Brussels: FEANTSA.

- FEANTSA (2009). *Empowering Ways of Working. Empowerment for people using homeless services in Europe*. Brussels: FEANTSA.
- FEANTSA (2010a). Gender Perspectives on Homelessness. *Homeless in Europe*. Spring 2010. Brussels: FEANTSA
- FEANTSA (2010b). Homelessness and migration in Europe: finding responses. *Homeless in Europe*. Summer 2010. Brussels: FEANTSA
- FEANTSA (2011). Homelessness Health, Health and Homelessness: Overcoming Complexities. *Homeless in Europe*. Spring 2011. Brussels: FEANTSA
- FEANTSA (2012). *On the Way Home? Monitoring Report on Homelessness and Homeless Policies in Europe*. Brussels: FEANTSA
- Fernández, A. (2004). Veinticinco años de política de vivienda en España (1976-2001). *ICE. Tribuna de Economía*. Julio-Agosto 2004. N° 816. Pp 145-161.
- Fernández, G. (2008). Awaiting the Spanish Miracle: Reflections Regarding the United Nations Report Visit. *Homeless in Europe*. Autumn 2008, pp. 29-30.
- Fernández, G. (2010). Poverty, Homelessness and Freedom: An Approach from the Capabilities Theory. *European Journal of Homelessness* Volume 4, pp 189 – 202.
- Fitzpatrick, S., Kemp, P. y Klinker, S. (2000). *Single Homelessness: An Overview of Research in Britain*. Bristol: The Policy Press and the Joseph Rowntree Foundation.
- Fitzpatrick, S. (2005). Explaining homelessness: a critical realist perspective. *Housing, Theory and Society*, 22(1), 1-17.
- Fitzpatrick, S. y Stephens, M. (2007). *An International Review of Homelessness and Social Housing Policy*. London: Department for Communities and Local Government.
- Fitzpatrick, S. y Watt, B. (2010). Addressing Homelessness: Rights Based Approaches. En V. Busch-Geertsema, E. O'Sullivan, N. Pleace y D. Quilgars (eds.) *Reflections on Homelessness Research in Europe, 1990–2010: A Festschrift to Honour Bill Edgar and Joe Doherty*. Brussels: FEANTSA.

- Fitzpatrick, S., Pawson, H., Bramley, G. y Wilcox, S. (2012) *The Homelessness Monitor: Scotland 2012*. London: Crisis.
- Fitzpatrick, S., Pawson, H., Bramley, G. y Wilcox, S. (2013). *The Homelessness Monitor: England 2013*. London: Crisis.
- Fitzpatrick, S., Pawson, H., Bramley, G., Wilcox, S. y Watts, B. (2015a). *The Homelessness Monitor: Wales 2015*. London: Crisis.
- Fitzpatrick, S., Pawson, H., Bramley, G., Wilcox, S. y Watts, B. (2015b). *The Homelessness Monitor: England 2015*. London: Crisis.
- Fletcher, G. (1966). *Down Among the Meths Men*. London: Hutchinson.
- Flick, U. (1998). *An Introduction to Qualitative Research*. London: Sage.
- Forrest, R. (1999). The New Landscape of Precariousness. En Kennet, P. y Marsh, A. (eds). *Homelessness: Exploring the New Terrain*, pp17-36. Bristol: Polity Press.
- Fortea, C. (2014). Housing First “Primer la Llar” Un nou enfocament de la intervenció amb persones sense llar. Qualitat de Vida, Igualtat i Esports. Ajuntament de Barcelona. 10 de desembre de 2014.
- Fortea, C. (2015). El papel de las corporaciones locales como implementadores del modelo Housing First. *Housing First. Jornada Internacional. Impulsando el desarrollo del modelo Housing First en España. Presentación de resultados del programa Hábitat*. Madrid: Rais Fundación. 2 de Octubre de 2015.
- Foucault, M. (1967). *Historia de la locura en la época clàssica*. México: Fondo de Cultura Econòmica de España.
- Fox, L (2007): *Conceptualising Home: Theories, Laws and Policies*. Oxford: Hart
- Freeman, R. (1999). Recursive Politics: Prevention, Modernity and Social Systems. *Children and Society*, 13: 232-241.
- Fredriksson, P. y Patari, J. (2006). *Right to Housing in Europe – Need for a Comprehensive Strategy*. Finland: Ministry of the Environment.
- Fredriksson, P. (2013). Homelessness Strategies in Finland and the role of Communal Housing Led Approaches. Ministry of the Environment in Finland. Dublin 2.10.2013

- Fundación Eguía-Careaga (2013). Cuantificación y caracterización de la exclusión residencial en las capitales de la CAPV. *Zerbitzuan*, 54, 97-110.
- Garcia, G. (2014). *Els senyors del Boom*. Barcelona: Saldonar
- García, O. (2013). Cómo medir la Exclusión Residencial. *IV Congreso REPS*. Las políticas sociales entre crisis y postcrisis. 6 y 7 de junio. Universidad de Alcalá.
- Ghuri, P., Grønhaug, K. y Kristianslund, I. (1995). *Research methods in business studies: A practical study*. New York: Prentice Hall.
- Geremek, B. (1989). *La piedad y la horca: historia de la miseria y de la caridad en Europa*. Madrid: Alianza Editorial.
- Gerull, S. (2003) Behördliche Maßnahmen bei drohendem Wohnungsverlust durch Mietschulden (Medidas administrativas para prevenir desahucios debidos a atrasos o impagos de alquiler). Berlin: KBW-Fachbuchverlag.
- Ghekière, L. (2007). *Le développement du logement social dans l'Union Européenne. Quand l'intérêt général rencontre l'intérêt communautaire*. Paris: Dexia Editions.
- Glastonbury, B. (1971). Homeless Near a Thousand Homes: A Study of Homeless Families in South Wales and the West of England. En Greve, J. et al., (1971) *Homelessness in London*. Edinburgh: Scottish Academic Press.
- Gledhill, J. (2010): El derecho a una vivienda. The right to a home. *Revista de Antropología Social* 19 pp 103-129
- Goldthorpe, J. H., Lockwood, D., Bechhofer, F., y Platt, J. (1969). *The affluent worker in the class structure* (Vol. 3). Cambridge: Cambridge University Press
- Gomà, R. y Subirats, J. (2001). *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000)*. Barcelona: Edicions de la Universitat de Barcelona.
- Gomà, R. y Subirats, J. (2005): "L'exclusió Social, algunes reflexions conceptuals". *Revista Barcelona Societat* nº13, pp 56-63
- Gottdiener, M. (1988). *The social production of space*. Texas: University of Texas Press
- Gowan, T. (2010). *Hobos, Hustlers and Backsliders: Homeless in San Francisco*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

- Gram-Hanssen, K y Bech-Danielsen, C. (2007): Housing and immigrants – consumer aspects of the meaning of the home. Proceedings of the Nordic Consumer Policy Research Conference
- Greve, J. (1964). *London's Homeless*. London: Bell
- Greve, J.; Page, D. y Greve, S. (1971). *Homelessness in London*. Edinburgh: Scottish Academic Press
- Greve, J (1997). Preface En: Burrows, R.; Pleace, N. y Quilgars, D. (eds) *Homelessness and Social Policy*. London: Routledge
- Grisby, C., Baumann, D., Gregorich, S.E y Roberts-Gray, C. (1990) Disaffiliation to Entrenchment: A model for Understanding Homelessness. *Journal of Social Issues* 46 (4): 141-156.
- Gummerson, E. (1991). *Qualitative Methods in Management Research*. London: Sage.
- Güntert, H. y Walter-Hamann, R (2009). Counting the homeless – improving the basis for planning assistance. Counting the homeless Austria Peer Review. *Peer Review Social Protection and Social Inclusion 2009*. Belgium: European Commission Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Haffner, M. (2011). Types of Tenure. Housing Tenures in Comparison – The European Union. *HOFINET*. Philadelphia: Housing Finance Information Network.
- Hagen, J.L (1987). Gender and Homelessness. *Social Work* 32 (4): 312-316
- Harrington, M. (1963). *La cultura de la pobreza en los Estados Unidos*. México: Fondo de Cultura Económica
- Harrison, M. (1999). Theorising homelessness and 'race'. En P. Kennett, y A. Marsh (Eds.). *Homelessness: Exploring the new terrain* (pp. 101–121). Bristol: Policy Press.
- Harvey, D. (1977). *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo XXI.
- Helenelund, J.E (2008). The individual right to housing in Finland. En *The Right to Housing: The Way Forward*. Homeless in Europe. Brussels: FEANTSA

- Heras, P. (1985). De la beneficencia al bienestar social: cuatro siglos de acción social. Presentado en *La Cruz Roja en el bienestar social. Encuentro de las Sociedades Iberoamericanas. Sub-región II*. Madrid: Cruz Roja Española.
- Hernández, M. (2013). *Vivienda y exclusión residencial*. Murcia: Universidad de Murcia.
- Hertzberg, E.L (1992). The homeless in the United States: conditions, typology and interventions. *International Social Work* 35 (2): 149-161
- Hobsbawm, E. J. (1997). *La era de la revolución, 1789-1848*. Barcelona: Crítica
- Homelessness Link (2014). *Support for Single Homeless People in England. Annual Review 2014*. London: Homelessness Link
- Homelessness Task Force. (2000). *Helping homeless people: legislative proposals on homelessness*. Edinburgh: Scottish Executive.
- Homelessness Task Force. (2002). *An action plan for prevention and effective response. Homelessness Task Force Final Report*. Edinburgh: Scottish Executive.
- Hubert, F. (1993): "German's Housing Policy at the Crossroads". Discussion paper. Freie Universität Berlin. Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsgeschichte
- Hutson, S. y Liddiard, M. (1994): *Youth Homelessness: The Construction of a Social Issue*. London: Macmillan.
- Hytönen, T. (2005): Social Emergencies and Crisis Intervention in European large cities. The Finnish national report. Brussels: FEANTSA
- Iamamoto, M. (1997). *Servicio Social y División del Trabajo*. San Pablo: Cortez.
- INCIS (1991). Estudio sociológico sobre los transeuntes marginados. Valencia: Ministerio de Asuntos Sociales (fotocopia).
- INE (2001). Censo de Población y Viviendas 2001. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.

- INE (2002). Encuesta sobre las Personas Sin Hogar-Centros. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.
- INE (2005). Encuesta sobre las Personas Sin Hogar-Personas. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.
- INE (2006). Encuesta sobre las Personas Sin Hogar-Centros. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.
- INE (2008). Encuesta sobre las Personas Sin Hogar-Centros. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.
- INE (2010). Encuesta sobre las Personas Sin Hogar-Centros. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.
- INE (2012). Encuesta sobre las Personas Sin Hogar-Centros. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.
- INE (2012). Encuesta sobre las Personas Sin Hogar-Personas. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.
- INE (2014). Encuesta sobre las Personas Sin Hogar-Centros. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.
- Institut Català d'Assistència i Serveis Socials (2010). Model d'Atenció a les Persones Sense Llar (MAPSL). Radiografia de l'atenció a les persones sense llar a Catalunya. ICASS.
- Ishorst-Witte, F., Heinemann, A., Püschel, K. (2001). Erkrankungen und Todesursachen bei Wohnungslosen. *Archiv für Kriminologie*, Band 208, Heft 5 und 6, Nov./Dez. 2001, pp. 129 - 138
- Jacobs, K., Kemeny, J. y Manzi, T. (1999). The struggle to define homelessness: a constructivist approach. En Clapham, D. y Hutson, S. (eds.) *Homelessness: Public Policies and Private Troubles*. London. Cassell. pp.11-28
- Jackson, M. y Marsden, D. (1962). *Education and the Working Class*. London. Routledge.

- Jahiel, R.I. (1992). The definition and significance of homelessness in the United States. En Jahiel, R.I *Homeless: A prevention oriented-approach*. Baltimore MD: John Hopkins University Press. pp 315 – 334
- Jimena, L. (2006): Retos pendientes del Estado Social Español: En especial, la ratificación de la Carta Social Europea Revisada de 1996. Nuevas políticas públicas. *Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*. págs. 40-71
- Johnsen, S. y Teixeira, L. (2010). *Staircases, Elevators and Cycles of Change: 'Housing First' and Other Housing Models for Homeless People with Complex Support Needs*. London: Crisis.
- Johnsen, S. y Fitzpatrick, S. (2012). *Turning Point Scotland's Housing First Pilot Evaluation: Interim Report*. Edinburgh: Heriot-Watt University.
- Jones, A. y Pleace, N. (2010). *A Review of Single Homelessness in the UK 2000-2010*. London: Crisis.
- Kärkkäinen, S. (1996). *Homelessness in Finland*. Helsinki: STAKES.
- Kärkkäinen, S. (2005). Policy Update. Finland National Report. *European Observatory on Homelessness*. Brussels: FEANTSA
- Kaakinen, J. (2008). Strategies to end homelessness: Elements of conflict and cooperation at local level. Targets to end homelessness in Finland. Brussels: FEANTSA
- Kaakinen, J. (2012). Long-Term Perspectives: From Housing First to Ending Homelessness. FEANTSA/French Permanent Representation to the EU seminar *Housing First: A Key Element of European Homelessness Strategies*. Paris. 23rd March 2012.
- Karppinen, J. (2014). *Intermediate report 2012–2013. The Finnish National Programme to reduce long-term homelessness (Paavo 2) 2012–2015*. Ministry of the Environment in Finland.
- Kemeny, J. (1992). *Housing and Social Theory*. Londres: Routledge
- Kenna, P. (2006). *Los Derechos a la Vivienda y los Derechos Humanos*. Terrassa: ProHabitatge Edicions

- Kenna, P. (2011). *Housing Law, Rights and Policy*: Dublin. Clarius Press
- Kennett, P. y Marsh, A. (1999). *Homelessness: Exploring the New Terrain*. Bristol: Policy Press
- Kennett, P., y Mizuuchi, T. (2010). Homelessness, housing insecurity and social exclusion in China, Hong Kong, and Japan. *City, Culture and Society*, 1(3), 111-118.
- Kettunen, M y Granfelt, R. (2011). Observations from the first year of the Finnish Name on the door project – recommendations for the long-term homelessness reduction programme for years 2012-2015. Última consulta 3 de diciembre 2015
- [http://www.housingfirst.fi/en/housing\\_first/reading\\_room/general\\_reading/observations\\_and\\_conclusions](http://www.housingfirst.fi/en/housing_first/reading_room/general_reading/observations_and_conclusions)
- King, M. (2001). Cross-sectional and longitudinal research designs issues in studies of human development. Graduate Research in Nursing. Última consulta 4 de enero de 2012 <http://www.graduateresearch.com/King.htm>
- Kohn, M. (1989). *Cross-national Research in Sociology*. California: Sage.
- Kostiainen, E. y Laakso, S. (2015). *Helsinkiiläisten asunnottomuuspolut [Trayectorias de personas sin hogar en Helsinki]*. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus. Tampere: ARA
- Laínez, M.T. (2004). Envejecimiento, Familia y Vivienda: Estrategias y prácticas residenciales de las personas mayores en Navarra. *Tesis Doctoral*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Laparra, M. y Pérez, B. (2008). *Exclusión social en España. Un espacio diverso y dispersión en intensa transformación*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Layder, D. (1990). *The Realist Image in Social Science*. London: MacMillan
- Lenk, A. (2005). *Homeless Applicants' Access to Social Housing: Final Report*. Montreal: Canada Mortgage and Housing Corporation. Oriole Research and Design Inc. Connelly Consulting Services
- Lewis, O. (1996). *La cultura de la pobreza. Cinco familias*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Lijphart, A. (1971). Comparative politics and the comparative method. *American Political Science Review* 65 (Sept) pp 682-93.
- Lis, C. y Soly, H. (1985). *Pobreza y capitalismo en la Europa preindustrial (1350-1850)* (Vol. 66). Madrid: Ediciones AKAL.
- Locher, G. (1990). *Gesundheits-/Krankheitsstatus und arbeitsbedingte Erkrankungen von alleinstehenden Wohnungslosen*. Bielefeld: Verlag Soziale Hilfe.
- London, J. (1903). *The People of the Abyss*. London. Macmillian
- Luomanen, R. (2010). Long-term homelessness reduction programme 2008 – 2011. Host Country Report in the Peer Review The Finnish National Programme to reduce long-term homelessness. Helsinki: Ministry of the Environment.
- Mallett, S. (2004). Understanding home: a critical review of the literature. *The Sociological Review* 51:2, pp 62-689.
- Martín, C. (1985). Transeúntes y albergues. *Documentación Social. Revista de estudios sociales y de sociología aplicada*. nº 60 – 61. Madrid: Caritas Española.
- Martínez, U. (1999). *Pobreza, segregación y exclusión espacial, la vivienda de los inmigrantes extranjeros en España*. Barcelona: Icaria.
- Marsh, A. y Kennett, P. (1999). Exploring the New Terrain. En Kennett, P. y Marsh, A. (eds.) *Homelessness: Exploring the New Terrain*. Bristol: Policy Press pp 1-17
- Marx, K. (1849). *Trabajo asalariado y capital*. En línea <https://www.marxists.org/espanol/m-e/1840s/49-trab2.htm> (última visita. 3 de diciembre de 2015)
- Maslow, A. (1943). A theory of human motivation. *Psychological Review*, Volumen 50
- Matchulskaia, E. (1995). Homeless in Russia. En Avrammov, D. (eds) *Housing exclusion in Central and Eastern Europe*. Resultados Seminario de FEANTSA. Brussels. FEANTSA.
- Max-Neef, M. (1993). *Desarrollo a escala humana*. Editorial Nordan Comunidad.
- McNaughton, C. (2008). *Transitions through Homelessness: Lives on the edge*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- McChesney K.Y. (1990). Family homelessness – a systemic problema. *Journal of Social Issues*. Vol 46, pp 191 – 205.
- Meert, H., Benjaminsen, L., Cabrera, P., Dandolovala, I., Fernández, E., Filipović, M., Hradecký, I., Koch-Nielsen, I., Maas, R., Rubio, M. J. and Zidi, D. (2005) *The Changing Profiles of Homeless People: Still Depending on Emergency-Services in Europe: Who and Why?* Brussels: FEANTSA.
- Meert, H., Cabrera, P., Christensen, I., Koch-Nielsen, I., Maas, R. y Maurel, E. (2004): “The Changing profiles of homeless people: Homelessness in the Written Press: A Discourse Analysis”. European Observatory on Homelessness. FEANTSA. Brussels
- Merton, R. K. (1964). *Teoría y Estructuras Sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Fomento (2014). *Informe sobre el stock de vivienda nueva 2014*. Gobierno de España.
- Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (2011). *Configuración de una red local de atención a personas sin hogar integrada en el Sistema Público de Servicios Sociales. 100 argumentos y propuestas*. Informes, Estudios e Investigación 2011. Madrid: Ministerios de Sanidad, Política Social e Igualdad.
- Mikkola, M. (2010). *Social Human Rights of Europe*. Finland: Legisactio
- Mikkonen, A y Kärkkäinen, S. (2003). Homeless immigrants in Finland. *European Observatory on Homelessness*. Helsinki: National Research and Development Centre for Welfare and Health (STAKE).
- MHSA. Ministry of Health and Social Affairs (2007): “Homelessness multiple faces, multiple responsibilities. A strategy to combat homelessness and exclusion from the housing market”. Stockholm. Ministry of Health and Social Affairs
- Moore, J. (2007). Polarity or Integration? Towards a Fuller Understanding of Home and Homelessness. *Journal of Architectural and Planning Research* 24:2 pp 143 – 159
- Morell, A. (2002). *La legitimación social de la pobreza* (Vol. 33). Anthropos Editorial.

- Moya, L. (2008). *La vivienda social en Europa. Alemania, Francia y Países Bajos desde 1945*. Madrid: Mairera Libros.
- Muñoz, M., Vázquez, C. y Cruzado (1995). *Personas sin hogar en Madrid. Informe psicosocial y epidemiológico*. Madrid: Consejería de Integración Social Comunidad de Madrid.
- Muñoz, M. y Vázquez, C. (1998). Las personas sin hogar: aspectos psicosociales de la situación española. *Intervención psicosocial*. Vol. 7 nº1, pp 7-26.
- Muñoz, J.M. (2000). *El derecho a una vivienda digna y adecuada. Eficacia y ordenación administrativa*. Madrid: Colex.
- Muñoz, M., Vázquez, J., Panadero, S., y Vázquez, C. (2003). Características de las personas sin hogar en España: 30 años de estudios empíricos. *Cuadernos de Psiquiatría Comunitaria*. Vol.3, N.º 2, pp. 100 - 116
- Muñoz, M. y Panadero, S. (2006). Estudios cuantitativos y personas sin hogar: contando lo incontable. *Jornadas internacionales de personas sin hogar*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid
- Muñoz, M., Sánchez, M<sup>a</sup> R. y Cabrera, P. (2009). *Recuento nocturno de personas viviendo sin techo en las calles de Madrid*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.
- Muñoz, M., Sánchez, M<sup>a</sup> R. y Cabrera, P. (2014). *VII recuento nocturno de personas sin hogar en la ciudad de Madrid*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.
- Murray C. (1984). *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*. Nueva York: Basic Books. pp 53-68.
- Musgrave, R. (1980). Theories of Fiscal Crises: An Essay in Fiscal Sociology. En Aaron H.J. y Boskins, M.J (eds.) *The Economics of Taxation*. Washington: The Brookings Institution, pp. 316-390.
- National Alliance to End Homelessness (2010). What is a Continuum of Care? Fact Sheet. Questions and Answers on Homelessness Policy and Research. En línea. <http://www.endhomelessness.org/content/article/detail/1744> Última vivista 3 de diciembre 2015.

- National Board of Health and Welfare (2009): Plan for continuous monitoring of the extent and character of homelessness. A strategy for disseminating knowledge and information. Socialtyrelsen
- Neale, J. (1997a). Homelessness and theory reconsidered. *Housing Studies*, vol. 12 (1), pp. 47-62
- Neale, J. (1997). Theorising homelessness: contemporary sociological and feminist perspectives. En Burrows, R., Pleace, N. y Quilgars, D. (eds) *Homelessness and Social Policy*. London: Routledge: 35-49.
- Netto, J. P. (2003). Cinco notas a propósito de la cuestión social. En Borgianni, E. Guerra, Y. y Montañó, C. (orgs.). (2003). *Servicio Social crítico. Hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional*. San Pablo. Cortez. 55-70.
- Nouvertne, K. (1996). Wohnungslosigkeit und psychische Erkrankungen. Repräsentative Ergebnisse einer empirischen Großstadt-Studie. En: Institut für Kommunale Psychiatrie (Hrsg.) *Auf die Straße entlassen: Obdachlos und psychisch krank*. S. 39 - 52.
- Nussbaum, M. y Sen, A. (1998). *La Calidad de Vida*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Connor, J. (1973). *The fiscal crisis of the State*. Nueva York: St. Martin's Press
- O'Hara, E. (2007). *Policy: report Rights and wrongs. The homelessness safety net 30 years on*. London: Shelter
- Okamoto, Y. (2007). A comparative study of homelessness in the United Kingdom and Japan. *Journal of Social Issues*, 63, pp 525–543.
- Ortún, V. (2003). *Gestión clínica y sanitaria. De la práctica diaria a la academia, ida y vuelta*. Barcelona: Elsevier/Masson
- Orwell, G. (1933). *Down and Out in Paris and London*. London. Penguin.
- O'Sullivan, E; Busch-Geertsema, V.; Quilgars, D.; y Pleace, N. (2010). Homelessness Research in Europe. Brussels: FEANTSA

- OSW - Off the Streets and into Work (2007): European Research Study into Homelessness and Employment.
- OVV. Observatorio Vasco de la Vivienda (2009): Políticas de fomento de la vivienda de alquiler en Europa. Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes. Gobierno vasco
- Paasche, S. (2010). Improving the Democratic Quality of EU Policy Making: What Role for the Participation of People Experiencing Homelessness? *European Journal of Homelessness*, Volume 4, pp 249 - 259
- Pannell, J. y Palmer, G. (2004). *Coming of age: opportunities for older homeless people under Supporting People*. London: UK Coalition on Older Homelessness and Homeless Link.
- Padgett, D. K., Gulcur, L. y Tsemberis, S. (2006): Housing first services for people who are homeless with co-occurring serious mental illness and substance abuse. *Research on Social Work Practice*, Vol 16, Nº 1, pp 74-83.
- Pareja, M. (2010). El régimen de tenencia de la vivienda en España. En Leal, J. (2010) *La política de vivienda en España*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- Pawson, R. y Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. London: Sage
- Pawson, H. Davidson, E and Netto, G. (2007): Evaluation of Homelessness Prevention Activities in Scotland. Scottish Executive Social Research
- Pawson, H. (2007b). Local authority homelessness prevention in England: Empowering consumers or denying rights? *Housing Studies* Vol 22(6) pp 867-884
- Pearson, C., Montgomery, A.E. y Locke, G. (2009). Housing Stability among Homeless Individuals with Serious Mental Illness participating in Housing First Programs. *Journal of Community Psychology* 37(3) pp.404-417
- Peucker, M., Bochmann, A. y Heidmann, R. (2009). *Housing conditions of Roma and Travellers, Germany*. RAXEN. National Focal Point.
- Phillips, D. y Burbules, N. (2000). *Postpositivism and Educational Research*. Lanham: Roman y Littlefield.

- Pinilla, R. (2005). Vivienda, casa, hogar: Las contribuciones de la filosofía al problema del habitar. *Documentación Social* nº 138, Madrid julio – septiembre, pp 13-39.
- Pittini, A. y Laino, E. (2011). *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems*. Brussels: CECODHAS. Housing Europe Observatory.
- Pittini, A., Ghekière, L. Dijol, J. y Kiss, I. (2015). *The State of Housing in the EU 2015*. Brussels: Housing Europe, the European Federation for Public, Cooperative and Social Housing.
- Pleace, N.; Burrows, R. y Quilgars, D. (1997). Homelessness in Contemporary Britain: Conceptualisation and Measurement. En Burrows, R.; Pleace, N. y Quilgars, D. (eds) *Homelessness and Social Policy*. London: Routledge, pp. 1-18.
- Pleace, N. (1998). Single Homelessness as Social Exclusion: The Unique and the Extreme. *Social Policy and Administration* 32, pp.46–59.
- Pleace, N. (2000). The new consensus, the old consensus and the provision of services for people sleeping rough. *Housing Studies*, vol. 15, issue 4, pp 581-594.
- Pleace, N., Fitzpatrick, S., Johnsen, S., Quilgars, D. J. y Sanderson, D. (2008). *Statutory homelessness in England: the experience of families and 16-17 year olds*. London: Department for Communities and Local Government.
- Pleace, N. (2011a). Exploring the potential of the 'Housing First' model. *Review for the French Government*. Accessed, 26.
- Pleace, N.; Teller, N. y Quilgars, D. (2011b): Social Housing Allocation and Homelessness. *EOH Comparative Studies on Homelessness*. Brussels: FEANTSA
- Pleace, N. (2012). *Housing First*. Brussels: FEANTSA
- Polanyi, K. (1997). *La gran transformación. Crítico del liberalismo económico*. Madrid: La Piqueta.
- Ponce, J. y Sibina, D. (2008). *El derecho de la vivienda en el Siglo XXI: Sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*. Madrid: Marcial Pons

- Ponce, J y Fernández, G. (2010). Derecho urbanístico, derecho a la vivienda y personas sin hogar. Nuevos desarrollos y perspectivas en España a la vista de las novedades europeas en la materia. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 255, pp 39-78.
- Przeworski, A. y Teune, H. (1973). Equivalence in cross-national research. En Warwick, D. y Osherson, S. (Eds.) *Comparative Research Methods*, pp. 119-137. Englewood Cliffs - New Jersey: Prentice Hall.
- Randall, G. y Brown, S. (1999). *Prevention is better than cure*. London: Crisis
- Randall, G. (1988). *No Way Home: Homeless Young People in Central London*. London: Centrepoint.
- Ravenhill, M. (2008). *The Culture of Homelessness*. Aldershot: Ashgate
- Renes, V. (2006). Prólogo. En Subirats, J. (2006) *Fragilidades Vecinas. Narraciones biográficas de exclusión social urbana*. Barcelona: Icaria.
- Rex, J., y Moore, R. S. (1969). *Race, community and conflict: a study of Sparkbrook*. London: Institute of Race Relations.
- Ridgway, P. y Zippel, A. M. (1990). The paradigm shift in residential services: from the linear continuum to supported housing approaches. *Psychosocial Rehabilitation Journal*, 13, pp 11-31.
- Rossi, P.H (1989): *Down and out in America: the origins of homelessness*. Chicago: University of Chicago Press
- Rossi, P.H., y Wright, J.D. (1987). The Determinants of Homelessness. *Health Affairs* 6, no. 1: 19-32.
- Rowntree, B. S. (1901). *Poverty: a study of town life*. London. Macmillan.
- Rowntree, B. S., y Lavers, G. R. (1951). *Poverty and the welfare state*. London. Longmans.
- Sabaté, I. (2012). *Habitar tras el Muro. La cuestión de la vivienda en el Este de Berlín*. Barcelona: Icaria.
- Sabater, A. (1962). *Gamberros, Homosexuales, Vagos y Maleantes*. Barcelona: Editorial Hispano Europea

- Sahlin, I. (2005). The staircase of transition: survival through failure. *European Journal of Social Research*. - 1351-1610. ; 18:2, s. 115-135
- Sales, A. (2012). *La situació de les persones sense llar a Barcelona el 8 de novembre de 2011 i l'evolució dels serveis residencials*. Barcelona: Xarxa d'Atenció a les Persones Sense Llar.
- Sales, A. (2013). *Les persones sense llar a la ciutat de Barcelona i l'evolució dels recursos de la Xarxa d'Atenció a les Persones Sense Llar*. Barcelona: Xarxa d'Atenció a les Persones Sense Llar.
- Salovaara-Karstu, C. y Muttilanen, V. (2004). Housing evictions in Finland in the Early 21st Century. *National Research Institute of Legal Policy* Nº. 213
- Sánchez, J.M. (2000). ¿Tienen derechos las personas sin hogar? Jornadas sobre Personas Sin Hogar. Logroño. 18 y 19 de diciembre, 2000. Serie Debate nº5. *Colección Servicios Sociales*. La Rioja: Gobierno de la Rioja.
- Sánchez, M.T (2010). El coste de la política de vivienda. En Leal Maldonado, J. (Coord.). *La política de vivienda en España*, pp 299-346. Madrid: Editorial Pablo Iglesias
- Sartori, G. (1984). *La política, lógica y método en las ciencias sociales*. México. Fondo de Cultura Económico.
- Saunders, P. (1989). The meaning of home in contemporary English culture. *Housing Studies* 4(3): 177- 192.
- Saunders, P. (1981). *Social Theory and The urban question*. London. Hutchinson.
- Sarasa, S. y Sales, A. (2009). Itineraris i Factors d'exclusió social. Síndica de Greuges de Barcelona
- Sayer, A. (2000). *Realism and social science*. London: Sage
- Scottish Executive (2005): Homes for Scotland's People. A Scottish Housing Policy Statement. Edinburgh: Scottish Executive
- [www.scotland.gov.uk/Publications/2005/03/20793/53989](http://www.scotland.gov.uk/Publications/2005/03/20793/53989)

- Scottish Executive Homelessness Task Force (2002) Helping Homeless People: an action plan for prevention and effective response. Edinburgh. Scottish Executive <http://www.scotland.gov.uk/library5/housing/htff.pdf>
- Schutt, R.K. y Garrett, G.R (1992). *Responding to the Homeless: Policy and Practice*. Nueva York: Plenum Press
- Segalen, M. (2002). *Sociologie de la famille*. París: Armand Collin.
- Senante, A., Candalija, J. Cuesta, E. Jorquera, G. Prieto, P. Sandín, J. Servián, J.M. (2010). *Guía de Estilo para periodistas: Mira a las personas sin hogar*. Madrid: EAPN.
- Shelter Scotland (2011). *A Shelter Scotland Report: Housing Options in Scotland*. Edinburgh: Shelter Scotland.
- Shelter Scotland (2015). *An analysis of Shelter Scotland client data in 2014*. Edinburgh: Shelter Scotland.
- SHIMU - Secretaria Habitatge i Millora Urbana (2015): Informe sobre el sector de l'habitatge a Catalunya 2014. Departament de Territori i sostenibilitat. Generalitat de Catalunya.
- Shinn, M., y Weitzman, B.C. (1990). Research on homelessness: An introduction. *Journal of Social Issues*, 46(4), pp 1-11.
- Shinn M., Baumohl J. y Hopper K. (2001). The prevention of homelessness revisited. *Analyses of Social Issues and Public Policy*, 1, pp 95-127.
- Shinn, M. (2004). Prevention. En D. Levinson (Ed.) *Encyclopaedia of Homelessness, Analyses of Social Issues and Public Policy Vol.2*. London: Sage.
- Simancas Yovane, K. (2003). Reacondicionamiento bioclimático de viviendas de segunda residencia en clima mediterráneo. Tesis Doctoral. Barcelona: Universidad Politècnica de Catalunya. Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona Director de la tesis: Dr. Arq. Rafael Serra Florensa.
- Síndic de Greuges (2006). *El fenomen sense llar a Catalunya: Persones, administracions, entitats*. Catalunya: Síndic de Greuges de Catalunya.

- Smelser, N. (1973). The Methodology of Comparative Analysis. En Warwick, D. y Osherson, S. (Eds.) *Comparative Research Methods*, pp.42-86. Englewood Cliffs - New Jersey: Prentice Hall.
- Social Protection Committee (2013). *Social Europe: Current challenges and the way forward. Annual Report of the Social Protection Committee 2012*. Brussels: European Commission.
- Somerville, P. (1992). Homelessness and the Meaning of Home: Rooflessness and Rootlessness? *International Journal of Urban and Regional Research*, 16 (4), pp 529–539.
- Somerville, P. (1997). The Social Constructions of home. *Journal of Architectural and Planning Research*. 14:3 pp 226 - 245
- Somerville, P. y Bengtsson, B. (2002). Constructionism, Realism and Housing Theory. *Housing Theory and Society*, 19, pp 121-136
- Specht, T. (2010). The Future of Assistance for Homeless People in Germany – Reorientation and Renewal. *European Journal of Homelessness*, 4, pp 217-230
- Statistics New Zealand (2009). *New Zealand Definition of Homelessness*. Wellington: Statistics New Zealand.
- [http://nzceh.onlinegroups.net/about/Definition/homeless\\_definition.pdf](http://nzceh.onlinegroups.net/about/Definition/homeless_definition.pdf)
- Stephens, M. y Fitzpatrick, S. (2007). Welfare Regimes, Housing Systems and Homelessness: How are they linked? *European Journal of Homelessness*. Vol.1, pp.201-212.
- Stephenson, S. (2007). Homelessness and social transformation in Russia. *Homeless in Europe*, pp 19-20.
- Stenberg, S., Doorm, L. y Gerull, S. (2011). Locked out in Europe: A Comparative Analysis of Evictions Due to Rent Arrears in Germany, the Netherlands and Sweden. *European Journal of Homelessness*. Volume 5, No. 2, pp 39-61
- Subirats, J. (2004). *Pobresa i exclusió social. Un anàlisi de la realitat espanyola i europea*. Barcelona: Col·lecció d'Estudis Socials. N°16. Fundació La Caixa

- Sutherland E. H. y Locke. H.J. (1936). *Twenty thousand homeless men: a study of unemployed men in the Chicago shelters*. Chicago. Lippincott
- Sutcliffe, S. and Court, J. (2005): Evidence-Based Policymaking: What is it? How does it work? What relevance for developing countries? Overseas Development Institute <http://www.odi.org.uk/resources/download/2804.pdf>
- Swanstrom, T. (1989). No Room at the Inn: Housing Policy and the Homeless. *Journal of Urban and Contemporary Law*, Vol 35, pp 81-105.
- Tainio, H y Fredriksson, P. (2009). The Finnish Homelessness Strategy: From Staircase Model to a Housing First Approach to Tackling Long-Term Homelessness. *European Journal of Homelessness*. Vol.3. December, pp 181-199.
- Tahtinen, T. (2003). Financing social housing in Finland. *Housing Finance International*. 17-4 (June 2003), pp. 22-26
- Tesch, R. (1990). *Qualitative Research: Analysis Types and Software Tools*. Nueva York: The Falmer Press.
- Thorns, D. (1989): The Production of Homelessness: From Individual Failure to System Inadequacies. *Housing Studies*. Vol 4 n°4, pp. 253-266
- Toro, P. (2007). Toward an international understanding of homelessness. *Journal of Social Issues*, 63, pp 461–482.
- Tosi, A. (2010). Coping with Diversity. Reflections on Homelessness in Research in Europe. En O'Sullivan, et al. (2010). *Homelessness Research in Europe*. Brussels: FEANTSA
- Townsend, P. y Bosanquet, N. (1966). *Labour and inequality: sixteen fabian essays*. London: Fabian Society
- Trilla, C. (2001). *La política d'habitatge en una perspectiva europea comparada*. Barcelona. Col·lecció Estudis Socials. Obra Social de La Caixa. Volum n°9.
- UNECE (2015). *Social Housing in the UNECE Region. Models, Trends and Challenges*. Geneva: UNECE

- Uribe, J. y Alonso, S. (2009). *Les persones en situació de sense llar de Barcelona: perfils, estat de salut i atenció sanitària*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill. Col·lecció Informes Breus, núm. 20.
- Uribe, J. (2015). *Del carrer a la llar. Housing First com a model d'intervenció i la seva aplicació a Barcelona*. Barcelona: Ediciones San Juan de Dios, colección digital Acogida, núm. 1.
- Urteaga, L. (1985). Higienismo y ambientalismo en la medicina decimonónica. en *Dynamis: Acta Hispanica ad Medicinae Scientiarumque. Historiam Illustrandam*. (Vol. 5-6, pp. 417-425)
- Vallejo, J. (2006). *Introducción a la psicopatología y la psiquiatría*. Masson. 6º edición. pp 814
- Vapñarsky, C. (1963). Prólogo a la edición castellana. En Merton, R.K. et al. (eds.), *Sociología de la Vivienda*. Buenos Aires: Ediciones 3, 1963.
- Vega, L. S. (1996): Salud mental en población sin hogar: Estudio epidemiológico en albergues para transeúntes de Gijón (Asturias). Oviedo: Sespa.
- Vercauteren, P. (1970). *Les Sous-Proletaires. Essai sur une forme de pauperisme contemporain*. Bruxelles: Les Editions Vie Ouvrière.
- Warwick, D. y Osherson, S. (1973). *Comparative Research Methods*. Englewood Cliffs - New Jersey: Prentice Hall
- Watson, S. y Austerberry, H. (1986): *Housing and Homelessness: A Feminist Perspective*. London: Routledge.
- Weber, M. (2003). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (2002). *Economía y sociedad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Weckström, M. (2004) The Y-Foundation. July 2004. Prevention of Homelessness in Finland. Brussels: FEANTSA.
- Williams, M. (2003). *Making Sense of Social Research*. London: Sage.
- Willig, C. (2001). *Introducing Qualitative Research in Psychology: Adventures in Theory and Method*. Buckingham: Open University Press.

- Wong, Y. L. I., Park, J. M. y Nemon, H. (2006). Homeless service delivery in the context of continuum of care. *Administration in Social Work*, 30, 67-94.
- Wright, J.D y Lam, J.A (1987). Homelessness and the Low-Income Housing Supply. *Social Policy* 17, nº4, pp 48-53.
- Wright, E.O. (1994). *Interrogating Inequality: Essays on Class Analysis, Socialism and Marxism*. New York. Verso.
- Wright, E.O. (1995). El análisis de clase de la pobreza. En Carabaña, J. (1995) *Desigualdad y clases sociales: un seminario en torno a Erik O. Wright*. Madrid. Fundación Argentaria, Visor, pp 130-150.
- Yin, R. K. (2003). *Case study research: Design and methods*. Thousand Oaks, CA: Sage publications.